

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

LA DECLARACION DE UN DERECHO
SUBJETIVO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JULIA ISABEL BALTAZAR PEREZ

ASESOR: LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES



CIUDAD UNIVERSITARIA

2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Paginación

Discontinua



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Cd. Universitaria, D.F., 29 octubre del 2002.

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

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante JULIA ISABEL BALTAZAR PEREZ bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "LA DECLARACIÓN DE UN DERECHO SUBJETIVO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA".

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

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

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE DERECHO FISCAL
DERECHO FISCAL

LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES.

A Dios, eje y motor de cada uno de mis sueños y realizaciones. Gracias señor por permitirme alcanzar esta meta tan importante en mi vida.

A mis padres, quienes con infinito amor me demuestran día a día su apoyo incondicional en los pequeños y grandes sucesos de mi vida. Gracias por hacer de mi lo que soy y por inculcarme las ganas de ser mejor cada día. Gracias mamá por escucharme siempre, y por estar conmigo en todos los momentos tristes y felices de mi vida. Te amo mamá.

A Sandra, Juan Carlos y Alfredo, mis tres grandes estrellas de la suerte. Gracias pequeños, por hacerme entender que un hermano es el mejor regalo que te puede dar la vida. Saben lo mucho que los quiero y este trabajo es para ustedes.

Al inolvidable maestro Francisco Navarro Ortiz a quien debo valiosas enseñanzas académicas y laborales, un ser humano excepcional de quien aprendí que la constancia, la dedicación y el estudio son la clave del éxito. Gracias maestro por permitirme formar parte de esos miembros ilustres del foro que lo recordamos con enorme cariño, pero sobre todo por haberme demostrado que las personas nobles de corazón aún se dejan ver por este mundo. En verdad que lo extraño...

A mi estimado maestro Miguel Ángel Vázquez Robles, por su invaluable asesoría en la realización de este trabajo. Gracias maestro por ayudarme a entender que la confianza en uno mismo es el motor que nos impulsa para alcanzar todos nuestros sueños por lejanos que parezcan. Ahora estoy convencida de que la vida siempre nos depara cosas bellas por muy dura que a veces parezca la realidad.

A mis amigos con quienes he vivido las mas agradables experiencias de mi vida. Gracias por permitirme compartir con ustedes este pequeño logro.

**LA DECLARACIÓN DE UN DERECHO
SUBJETIVO POR EL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA**

ALUMNA. JULIA ISABEL BALTAZAR PEREZ.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	III
-------------------	-----

CAPITULO I

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1. ANTECEDENTES.....	1
1.1. LEY DE 1853 (LEY LARES).....	1
1.2. CONSTITUCIÓN DE 1857.....	5
1.3. CONSTITUCIÓN DE 1917.....	6
1.4. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.....	7
1.5. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938.....	12
1.6. LEY DE DEPURACIÓN DE CRÉDITOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL DE 1941.....	13
1.7. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1946.....	14
1.8. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1967.....	15
1.9. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.....	16
1.10. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1976.....	17
1.11. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1988.....	17.
2. NATURALEZA JURÍDICA.....	19
3. ORGANIZACIÓN.....	23
4. COMPETENCIA.....	27

CAPITULO II

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	35
- CAUSALES DE NULIDAD.....	37
- IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.....	38
1.1. PARTES.....	42
1.2. DEMANDA.....	43
1.2.1. AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.....	46
1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.....	47
1.3.1. CONTESTACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.....	48
1.4. OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.....	49
1.5. VALORACIÓN DE PRUEBAS.....	51
1.6. FORMULACION DE ALEGATOS.....	52
1.7. CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN.....	53

1.8.EXCITATIVA DE JUSTICIA	53
2. DERECHO SUBJETIVO.....	54
2.1. CONCEPTO.	55
2.2. FORMAS DEL DERECHO SUBJETIVO.	60
2.3. CAUSA PETENDI.	63

CAPITULO III.

LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1. CONCEPTO DE SENTENCIA.	66
2. CLASIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS.	69
3. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS.	71
4. TIPOS DE SENTENCIAS QUE PUEDEN EMITIR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	72
4.1. DE VALIDEZ.	75
4.2. DE NULIDAD.	75
4.3. DE NULIDAD PARA EFECTOS.	78
4.4. DECLARATIVAS Y DE CONDENA.	82
5. COSA JUZGADA.....	83

CAPITULO IV.

LA DECLARACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO SUBJETIVO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. (CAUSA PETENDI)

1. IMPLICACIONES JURÍDICAS QUE CONLLEVA EL EMITIR SENTENCIAS CONSTITUTIVAS Y DE CONDENA.	86
2. LOS EFECTOS RESTITUTORIOS EN LAS SENTENCIAS QUE DECLARAN LA EXISTENCIA DE DERECHOS SUBJETIVOS.....	94

CONCLUSIONES.....	102
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	105
-------------------	-----

INTRODUCCION

El establecimiento de los órganos de justicia fiscal permite a los particulares tener medios para exigir a las autoridades administrativas que sus resoluciones sean ajustadas a las leyes.

Debido al rígido principio de la División de Poderes, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempló en su texto original la existencia de un órgano jurisdiccional que dirimiera las controversias entre los particulares y las autoridades administrativas, que estuviera colocado dentro del Poder Ejecutivo, aunque siempre existió la inquietud de resolver todas aquéllas controversias que no encuadraban dentro de las civiles o las penales.

Surge así el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que en un principio fue concebido como de mera nulidad, y a lo largo de su evolución a tenido avances importantes en cuanto a las materias de su conocimiento. Tal es así, que sus resoluciones no se limitan únicamente a temas de carácter fiscal, a manera de ejemplo tenemos, la apreciación de grados o jerarquías en el ejército o la armada; los derechos de los trabajadores al servicio de la Federación en materia de pensiones, o bien, el cumplimiento de obligaciones derivadas de la celebración de contratos de obra pública.

Entonces, tenemos que, para muchos autores y especialistas en la materia, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dejó de ser hace mucho un Tribunal de mera anulación, para convertirse en un tribunal de plena jurisdicción, pero aún con deficiencias en lo relativo a la ejecución de sus sentencias, en virtud de que carece de facultades para hacerlas valer.

El Juicio Contencioso Administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación es uno de los medios de solución de controversias entre la Administración Pública y los administrados. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el

órgano encargado de dar solución a dichos conflictos y a través de sus sentencias podrá reconocer la validez; declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; o bien determinar la nulidad para determinados efectos, mismos que han de ser señalados por el mismo tribunal.

En los tres supuestos anteriores queda claro que la sentencia se limitara a estudiar los puntos controvertidos que se mencionen en la demanda con la finalidad de determinar si las resoluciones impugnadas son violatorias de normas de derecho objetivo. Pero existe un cuarto supuesto en el que las sentencias del Tribunal podrán reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación. En este caso resulta interesante precisar cuáles han de ser los alcances de dicha resolución, es decir, ¿pueden estas tener efectos restitutorios?

Al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se le han concedido facultades para emitir sentencias que condenen al cumplimiento de una obligación o bien, que reconozcan la existencia de un derecho subjetivo (facultades que en cierta forma habían venido desarrollando pero sin reconocimiento expreso), pero aún no se le dota de facultades para hacer cumplir sus sentencias.

Ahora bien, este problema no ha sido resuelto por la legislación vigente, ya que solo se contempla un recurso de queja a través del cual se intenta hacer valer las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero siempre encaminado a fincar responsabilidad sobre el funcionario público que se ha negado a dar cumplimiento a dicha resolución, pero no se asegura el cumplimiento efectivo de dichas sentencias.

¿Debemos entender que se ha dotado al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de facultades para lograr la restitución de los derechos afectados con la finalidad de proveer al cumplimiento de sus fallos?, es decir, ¿pueden a

través de sus sentencias ordenar que se restituya al actor en el goce de los derechos que le hubieran sido afectados o desconocidos?

El planteamiento anterior nos lleva a analizar la evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyo origen es el de un Tribunal de anulación pero que adquiere ciertas características de los tribunales de plena jurisdicción, mismas que han sido reconocidas tanto por la doctrina como por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pero más allá de la ejecución de las sentencias tenemos otra cuestión que también ha de resultar interesante y tema de estudio de la presente investigación, y es precisamente el determinar cuál ha de ser el alcance de las sentencias que reconozcan derechos subjetivos, esto es, si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede emitir sentencias con efectos restitutorios, cuál es el alcance de estos efectos.

Para el caso concreto de mucho ha de servirnos el estudio de las sentencias de amparo en materia administrativa, que hasta antes de la existencia del juicio Contencioso Administrativo, era la única forma de resolver los conflictos que en materia fiscal se presentaran entre la Administración Pública y los administrados.

En este orden de ideas, tenemos que, en las sentencias de amparo cuando se concede al quejoso la protección de la Justicia Federal en contra de una ley, el efecto consiste en anular o invalidar los actos de aplicación que se hubieren realizado para volver las cosas al estado que se encontraban antes de su ejecución, esto es lo que se conoce como efectos restitutorios de las sentencias.

Ahora bien, resulta interesante determinar si la facultad concedida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para declarar la existencia de un derecho subjetivo constituye un avance mas en el desarrollo que ha tenido dicho Tribunal, es decir, si dicha facultad implica que si el Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa se encuentra facultado para declarar la existencia de un derecho subjetivo, entonces podrá ordenar las medidas necesarias para lograr la restitución de los derechos afectados.

CAPITULO I

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1. ANTECEDENTES

- 1.1. LEY DE 1853 (LEY LARES).
- 1.2. CONSTITUCIÓN DE 1857.
- 1.3. LEY DE 4 DE DICIEMBRE DE 1864.
- 1.4. CONSTITUCIÓN DE 1917.
- 1.5. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.
- 1.6. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938.
- 1.7. LEY DE DEPURACIÓN DE CRÉDITOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL DE 1941.
- 1.8. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1946.
- 1.9. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1967.
- 1.10. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.
- 1.11. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.
- 1.12. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1976.
- 1.13. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1988.

2. NATURALEZA JURÍDICA

3. ORGANIZACIÓN

4. COMPETENCIA

1. ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1.1. LEY DE 1853 (LEY LARES)

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, es conocida como Ley Lares debido a que fue el jurista Teodosio Lares quien formulara el proyecto de dicha Ley, la cual, desde su entrada en vigor recibió grandes críticas que la llevaron a ser impugnada ante el Poder Judicial y posteriormente ser declarada inconstitucional. Ignacio Vallarta, que en ese entonces era ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo la inconstitucionalidad de esta Ley por considerarla violatoria del principio de separación de poderes establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la existencia de un tribunal administrativo suponía la reunión de dos poderes en una persona: el Ejecutivo y el Judicial, en el presidente de la República.

Esta Ley es de suma importancia, pues en ella encontramos el antecedente de los Tribunales Administrativos. Se caracterizó por establecer expresamente que el conocimiento de las cuestiones administrativas no correspondía a la autoridad judicial, sino a los ministros de Estado, al Consejo y Gobernadores de los Estados y Jefes Políticos de los territorios.

El Consejo de Estado era un órgano perteneciente al Ejecutivo, estaba integrado por varias secciones con funciones específicas, una de estas secciones estaba dedicada a conocer exclusivamente los asuntos Contenciosos y estaba integrada por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República. De ahí que la jurisdicción administrativa descansara en esta sección especial dentro del Consejo.

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo también establecía que en los negocios de competencia de la autoridad judicial, nadie podía intentar ante los

tribunales una acción contra el gobierno, cualquiera que fuere la naturaleza de la misma, sin haber presentado con anterioridad a la misma autoridad, una memoria en que se expusiera el objeto y motivos de la demanda. Asimismo estableció, la prohibición para los tribunales judiciales de emitir mandamientos de ejecución o de embargo en contra de los fondos públicos o bienes nacionales o de los Estados. En todo caso, cuando hubiere alguna sentencia que condenara al pago a la administración pública, ésta sería la única que conocería de la forma en que habrá de llevarse a cabo la ejecución de la misma.

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo estaba inspirada en gran parte en el Consejo de Estado francés, tribunal que dirimía las controversias que se suscitaban entre la administración pública y los administrados. Francia es la cuna del Principio de Separación de Poderes, mismo que plantea la igualdad e independencia entre estos y establece el límite de las funciones y facultades del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, impidiendo la intromisión de un poder en otro. Así, de acuerdo a dicho principio, el poder judicial sólo puede juzgar asuntos de orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materias correspondientes a la Administración, ya que si los asuntos de esta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro.

Recordemos que en Francia, hacia el siglo XVIII, era casi imposible que los problemas que se presentaran dentro de la administración pública fueran resueltos por un poder ajeno, ya que esto implicaba en cierta forma el sometimiento del poder ejecutivo al poder judicial, razonamiento mas político que jurídico si atendemos a las condiciones del gobierno francés en el siglo XVIII, en donde predominaba la desconfianza de los gobiernos revolucionarios, ante el espíritu conservador de que las nuevas leyes administrativas no fueran aplicadas. Es así como surge el Consejo de Estado francés que pertenecía al Poder Ejecutivo, que se encargaría de conocer de los asuntos relacionados con dicho Poder Ejecutivo.

Se creó así un recurso del que había de conocer el Consejo de Estado francés y que tenía como finalidad la revisión de los actos del poder ejecutivo, mismos que no podían ser revisados más que por un órgano del mismo poder sin la posibilidad de intervención de un poder ajeno. El Consejo de Estado francés, en un principio instruyó los expedientes de las controversias entre la Administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictara el soberano; es decir, se trataba de un sistema de justicia retenida la cual prevaleció hasta 1872. Posteriormente se otorgaron facultades para que éste órgano instruyera la causa y emitiera la resolución, dando lugar a un Tribunal de justicia delegada, todo ello en el ámbito de la administración.

La jurisdicción retenida es aquella que realizan los órganos jurisdiccionales que se encuentran dentro de la esfera de la Administración Pública activa y que poseen cierta independencia funcional, pero sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía.

La jurisdicción delegada se presenta cuando el tribunal administrativo, situado dentro del poder ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace en nombre de la Administración Pública.

Sin embargo, en aquella época en nuestro país imperaba el modelo anglosajón. Este modelo se caracteriza por establecer que todas las controversias derivadas de la aplicación o interpretación de leyes (cualquiera que sea la materia) deben ventilarse ante los tribunales pertenecientes al Poder Judicial. Este sistema, con otra interpretación de la división de poderes, atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad al poder judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, pues de lo contrario habría duplicidad de funciones.

De tal manera que al ser el sistema anglosajón el predominante en nuestro país, la oposición a la Ley Lares no se hizo esperar, la discusión llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde el ministro Ignacio L. Vallarta, fue el principal opositor a la existencia de dicha Ley, al sostener que se trataba de un tribunal que suponía la reunión de los poderes ejecutivo y judicial en una sola persona: el Presidente de la República, situación netamente anticonstitucional.

Teodosio Lares defiende la existencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, argumentando que era imposible que la Administración Pública existiera sin la posibilidad de poder revisar o juzgar sus propios actos (es decir, lo contencioso administrativo), de ahí que no se trataba de la intromisión de un poder en otro, sino de la simple posibilidad de que el Ejecutivo estuviera facultado para llevar a cabo la revisión de sus actos.

Lares consideraba además, que conocer y decidir acerca de los actos administrativos era una función meramente administrativa, correspondiente al poder Ejecutivo y que desde luego no puede realizarse a través del poder Judicial, más aún, consideraba que la función administrativa iba más allá de decidir y ordenar, es decir, contemplaba también la ejecución de sus determinaciones, mismas que no podrían ser ejecutadas cuando los particulares acudieran ante la autoridad judicial oponiendo algún recurso y de las decisiones de esta no debía depender que se llevaran o no a efecto. Esto significaría, desde luego, que la función administrativa quedara en parte en manos del poder judicial, lo que se traduce en invasión de esferas de competencia, razón por la cual el juicio de lo contencioso administrativo debe pertenecer a la jurisdicción administrativa.

Cabe destacar que Lares no defiende la existencia de tribunales administrativos, sino que él advierte que el conocimiento del Contencioso Administrativo debe quedar en manos de agentes del poder ejecutivo. Sugiere que dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa existan dos instancias, una ante los jefes

políticos de cada demarcación y la otra ante un Consejo de Estado o de Gobierno con firma del Ejecutivo,

El principal opositor a las ideas de Lares fue Jacinto Pallares quien a diferencia del primero sostiene que los límites de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se hallan perfectamente delimitados y no pueden surgir entre ellos conflictos de competencia. El poder ejecutivo se encarga exclusivamente de aplicar la Ley y por lo tanto no le corresponde ejercer ninguna otra función que no esté encaminada a ejercer tal facultad, tal es así que el caso de que llegare a presentarse algún problema de aplicación por interpretación de la Ley será el poder judicial el encargado de conocer de los mismos. Por lo tanto, el juicio contencioso administrativo, a opinión de Pallares no tenía razón de ser, ya que era suplido con el juicio de amparo.

Las discusiones respecto a la existencia del contencioso administrativo y el quebrantamiento al principio de la División de Poderes terminan debido a que "La Ley Lares tuvo muy corta aplicación, pues la Revolución de Ayutla desconoció los actos del gobierno del dictador, y así por la Ley de 26 de noviembre de 1855, se abolieron las leyes que desde 1852 regían la administración de justicia."¹

1.2. CONSTITUCIÓN DE 1857

La revolución de Ayutla acaba con la legislación Santanista, y al promulgarse la Constitución de 1857 el Contencioso Administrativo sufre un cambio radical. Es bajo esta nueva legislación donde se consagra la división de poderes y desaparece la jurisdicción especial para resolver los asuntos de naturaleza contenciosa-administrativa, entregándose al Poder Judicial el conocimiento de las controversias de lo Contencioso Administrativo.

¹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Décimo Novena edición. Porrúa, México. 1999. Pág. 802.

La Constitución de 1857, contemplaba como facultad exclusiva de los tribunales de la Federación el conocer de todas las controversias derivadas de la aplicación de leyes federales, terminando con ello el Contencioso Administrativo.

Así tenemos que una vez determinada la inconstitucionalidad del Contencioso Administrativo, era necesario establecer el sistema que lo sustituiría. Es así como se deja a la Justicia Federal como la encargada de conocer de las controversias que se suscitaban por actos de la Administración Pública, pero había de ser únicamente a través del juicio de Amparo, pues era el medio a través del cual podía hacerse efectiva la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 constitucional.

En resumen, las facultades de las autoridades administrativas para conocer de asuntos relativos al Contencioso Administrativo, mismas que fueron concedidas durante el régimen centralista, quedan suprimidas, reservándose tal función únicamente para el poder judicial.

1.3. CONSTITUCIÓN DE 1917

El principal cambio que se presenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en materia de contencioso administrativo, es que se señala que los tribunales Federales serán los encargados de conocer de todas las controversias del orden civil o criminal, distinción que no hacía la Constitución de 1857.

1.5. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936

Por Decreto de 30 de diciembre de 1935 le fueron concedidas facultades al Ejecutivo por el Congreso de la Unión para poder organizar los servicios hacendarios con la finalidad de lograr el mejor funcionamiento de estos. Es por ello, que los antecedentes en México de la Ley de Justicia Fiscal los tenemos en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, la Ley de Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y en la Legislación y Jurisprudencia del juicio de amparo, entre otras, con las que se pretendió lograr una mejor actuación de la administración pública estableciendo diversos procedimientos administrativos para la solución de conflictos entre esta y los particulares.

Hasta antes de la existencia de la Ley de Justicia Fiscal, los códigos de 1897 y 1908, así como diversas leyes orgánicas de la Tesorería de la Federación contemplaban la existencia de juicios sumarios a los que los particulares podían acudir cuando no estuvieran de acuerdo con los procedimientos fiscales de las autoridades, sin embargo estos procedimientos resultaban en gran medida limitados debido a que se ventilaban ante las dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En esta época, se sostenía que el cobro de impuestos a través de la facultad económico-coactiva (de la que es titular el poder ejecutivo) sólo era constitucional cuando la autoridad ejecutora no pretendía resolver ningún punto contencioso, ya que toda controversia de este tipo debía seguirse ante los tribunales federales.

En cierta medida, la justicia fiscal era materia exclusiva de los tribunales de amparo, ya que a través de este juicio se resolvían las controversias que se presentaban por la mala actuación de las autoridades fiscales, ya que si bien es cierto que existían procedimientos que se ventilaban ante autoridades administrativas la mayoría de los conflictos se ventilaban ante los tribunales

federales, creando con ello un gran rezago debido a la gran carga de trabajo y a la falta de especialización en materia fiscal.

Era obvio que ante tales circunstancias era necesaria la creación de un medio de defensa (distinto al juicio de amparo) al que tuvieran acceso los particulares y que de alguna manera simplificara la solución de controversias en materia fiscal.

Es precisamente la Ley de Justicia Fiscal la que contempla la sustitución del juicio sumario de oposición por un recurso judicial ante un tribunal administrativo (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) que habrá de actuar como un tribunal de justicia delegada, es decir, dependiente del poder ejecutivo pero autónomo e independiente al momento de emitir sus fallos. "Este tribunal se estableció inicialmente con competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se le ha ido ampliando para agregarle la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa" ²

Desde luego que el establecimiento de un tribunal administrativo de estas características no fue nada fácil, por las razones que ya hemos analizado, es por ello, que la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal resulta de gran importancia para entender de qué manera y bajo qué argumentos los grandes juristas de aquella época logran introducir en el orden jurídico existente un tribunal de las características del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Fueron los Licenciados Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, quienes presentaron al Presidente de la República General Lázaro Cárdenas del Río, a través del entonces Secretario de Hacienda, su propuesta estudios y proyectos de Ley de Justicia Fiscal.

² MARGAIN MANATOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. Octava edición. Porrúa, México. 1999. Pág. 66

Dicha exposición toma como fundamento el artículo 22 constitucional, en la parte que dispone que no se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

Dicho artículo se interpretó en el sentido de que no se consideraría confiscación la aplicación de los bienes de una persona, pero ya no sólo hecha por autoridad judicial, sino por cualquier autoridad competente, dando con ello la posibilidad a la autoridad administrativa de llevar las acciones encaminadas a aplicar los bienes al pago de deudas. Sin embargo, como podemos apreciar, el artículo 22 constitucional es claro en su redacción y no daba lugar a la interpretación mencionada, pues al disponer expresamente que habría de ser la autoridad judicial la encargada de llevar a cabo la aplicación de bienes al pago de deudas, dejaba fuera toda posibilidad de que cualquiera otra autoridad llevara a cabo tal actuación.

Si tomamos en cuenta que este artículo, tiene su fundamento en el principio de separación de poderes, ya que no permitía la intromisión del poder ejecutivo dentro de las funciones del poder judicial, entonces en realidad la exposición de motivos no era fundada, pues como antes lo manifestamos la intención del legislador era establecer claramente que tratándose de cuestiones relacionadas con el patrimonio de las personas solo era la autoridad judicial la competente para resolver.

En realidad, la exposición de motivos atendía a la necesidad social de hacer frente a la saturación que se estaba presentando dentro de los tribunales judiciales con respecto a las demandas en materia tributaria. En muchos de los casos, se presentaban dificultades para resolver los litigios debido a la falta de preparación técnica de los jueces en materia fiscal, además de que era casi imposible resolver absolutamente todas las cuestiones relativas al pago de impuestos.

Por otra parte, el maestro Teodosio Lares planteaba que si la obligación de pagar impuestos estaba establecida expresamente dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no era necesaria una sentencia proveniente de la autoridad judicial para ser válida. En todo caso la intervención del poder judicial resultaba necesaria cuando se presentaran violaciones al cuantificar el monto de las contribuciones por pagar, o bien violaciones al procedimiento económico-coactivo mediante el cual se hace efectivo el cobro de contribuciones.

Era inminente entonces la necesidad de establecer un sistema en el que la liquidación y el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales se llevara a cabo de manera lógica y congruente respetando desde luego las garantías constitucionales del particular en materia de legalidad de los actos de autoridad, evitando así esa interferencia entre los poderes ejecutivo y judicial en materia de cobro de contribuciones. Este sistema incluiría, de acuerdo a lo expresado en la exposición de motivos en comento, una fase oficiosa que se ventilaría ante la propia Administración Pública y una fase contenciosa de la que conocería el Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esto es, se reconoce que el Estado no tiene la facultad de irrumpir en la esfera jurídica de los gobernados (aún tratándose del cobro de impuestos) si no es a través de un procedimiento creado por el mismo Estado pero apegado a las formalidades que exige nuestra Carta fundamental, sin que ello signifique que tales procedimientos requieran para su validez o cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, pero sin dejar de lado, desde luego, la posibilidad de los particulares de acudir ante un órgano jurisdiccional a solicitar la revisión de los actos de la administración pública (respetándose así el juicio de amparo).

Es así, como inicia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 26 de agosto de 1936 con competencia estrictamente limitada a la materia fiscal, basado

en el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal. Además, se suprimen figuras como el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, y se derogan los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, que establecían el juicio de oposición a que nos hemos referido, y los asuntos pendientes de resolución ante tales órganos, y dicho juicio, pasaron al nuevo tribunal para su resolución.

La constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue puesta en duda desde el momento de su creación, debido a que la Constitución de 1917 no contemplaba en ninguno de sus artículos la existencia de tribunales administrativos. La explicación que dio la exposición de motivos a la validez constitucional de este Tribunal consistía en un razonamiento lógico que partía del hecho de que si bien no podrían crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos al examen de ninguna autoridad, dada su sujeción a los tribunales federales en vía de amparo, si podían crearse tribunales administrativos, que aunque independientes de la Administración activa no lo sean del poder judicial.

Este argumento se reforzó con el hecho de que en todas las leyes por lo general se contemplaba un medio de defensa para los particulares inconformes con los actos de autoridades administrativas, medios que debían (según jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia) ser agotados con anterioridad a la interposición del Juicio de Amparo, y, dentro de esos medios se consideraban ya no solo los recursos de revisión ante la propia autoridad administrativa emisora del acto reclamado, sino que incluso los procedimientos seguidos ante la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, el Jurado de Infracciones fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito, se habían llevado a cabo sin que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera manifestado la inconstitucionalidad de dichos procedimientos.

Es así como la Ley de Justicia Fiscal concibe al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del poder Ejecutivo pero actuando por delegación de

facultades, es decir, sus fallos no podrían ser de ninguna manera influenciados por ninguna autoridad integrante del poder ejecutivo. Esto permitía también explicar el hecho de que la Ley de Justicia Fiscal llamara juicio y no recurso a la instancia seguida ante dicho tribunal, el argumento era simple: el Juicio Contencioso Administrativo configuraba la fase contenciosa de todo procedimiento administrativo, desde luego, posterior a la fase oficiosa seguida ante la autoridad administrativa emisora del acto que se reclamara.

Se trató de explicar entonces que la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sería jurisdiccional y no administrativa. En este orden de ideas, se plantea que los juicios seguidos ante dicho Tribunal serían en todo caso de nulidad, normalmente declarativos, sin negar la posibilidad de que en algunas ocasiones sus sentencias pudieran tener efectos condenatorios, pero sin contar con la posibilidad de ejecución de sus fallos. En todo caso, la autoridad competente para conocer de la negativa de las autoridades administrativas para acatar un fallo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo sería el poder judicial, a través del juicio de amparo.

La Ley de Justicia fiscal estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1938 , y a pesar de su efímera vigencia, logró abrir la posibilidad para crear el Código Fiscal de la Federación, que mas tarde se encargaría de regular el procedimiento contencioso administrativo.

1.4. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938

Este código fue promulgado en 1938, y entró en vigor el primero de enero de 1939. En general sigue los lineamientos de la Ley de Justicia Fiscal, y de forma mas completa define los elementos de la obligación tributaria, tales como sujetos y objeto, además de contemplar el procedimiento administrativo para hacer efectiva la facultad económico-coactiva del Estado relativa al cobro de adeudos fiscales.

Asimismo establece las sanciones aplicables en caso de incumplimiento o de infracciones a las leyes fiscales.

Cabe destacar que en su artículo 146, disponía que los fallos del Tribunal se dictaban en representación del Ejecutivo Federal, de ahí que era cuestionable la ejecución de tales resoluciones, ya que bien podía no darse el debido cumplimiento por parte del Ejecutivo de sus propias determinaciones. Dicha situación fue subsanada posteriormente al dotar de plena autonomía al Tribunal para emitir sus resoluciones.

El código fiscal de la Federación de 1938 tuvo una duración de casi treinta años, pues es hasta el 31 de marzo de 1967, cuando pierde su vigencia.

1.5. LEY DE DEPURACIÓN DE CREDITOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL DE 1941

La Ley de Depuración de Créditos a cargo de la Hacienda Pública, de 31 de diciembre de 1941, introduce una nueva función dentro del derecho mexicano, al disponer que el Tribunal Fiscal de la Federación era competente para determinar la responsabilidad del Estado por actos u omisiones que impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos, función que hasta entonces no se había contemplado dentro del ordenamiento jurídico vigente. A través de esta Ley, que toma el concepto elaborado por la doctrina francesa, mismo que se basa en la jurisprudencia del Consejo de Estado, el Tribunal puede estudiar toda esa doctrina y jurisprudencia y desde luego ser aplicada en sus resoluciones.

La importancia de esta ley radica en que en ella se contempló por primera vez la base para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conociera asuntos relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos por el mal

desempeño de sus funciones, considerándola como responsabilidad directa del Estado.

Cabe mencionar en este apartado, que si bien es cierto que la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 1941 fue uno de los primeros ordenamientos que ampliaron la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no fue el único, pues, hubo reformas y ordenamientos posteriores que continuaron dando al Tribunal competencia en otras materias.

Así tenemos, por ejemplo, la nueva competencia otorgada al Tribunal para conocer de juicios relacionados con: la determinación, liquidación y percepción de créditos derivados de la Ley del Seguro Social (enero de 1943); la procedencia de los requerimientos en materia de fianzas (junio 1943) que aunque fue suprimida en 1951 se restablece en 1954; controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo federal (enero de 1962); o bien las facultades concedidas para resolver impugnaciones interpuestas en materia de pensiones civiles y en materia de multas interpuestas por autoridades administrativas federales y las del Distrito Federal (enero de 1966).

1.6. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1946

La reforma constitucional de 16 de diciembre de 1946, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, reconoció la existencia de Tribunales Administrativos al adicionar al artículo 104 con un segundo párrafo en el que se establece la posibilidad de acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para recurrir las sentencias emitidas por estos. Dicho artículo establecía expresamente:

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía, para dictar sus fallos."

Tenemos entonces que con esta reforma, se otorga la autorización constitucional para que existan tribunales administrativos, aunque en la realidad dichos tribunales ya existían, tal es el caso de las Juntas de Conciliación y Arbitraje o el mismo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (en aquél entonces Tribunal Fiscal de la Federación).

Otra consecuencia de dicha reforma constitucional fue establecer "a favor de las autoridades hacendarias, el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos en que el crédito se encontraba determinado y fuese mayor de \$20,000.00, o bien cuando el crédito era indeterminado".³

1.7. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1967

En el año de 1965, el senado de la República presenta una iniciativa de reformas al artículo 104 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que propone que corresponda a los Tribunales de la Federación conocer de todas las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes Federales o de los tratados internacionales, celebrados por el Estado Mexicano; de todas las controversias que versen sobre el derecho marítimo y, de aquellas en que la Federación fuese parte. Luego de su discusión en las cámaras correspondientes, dicha reforma fue publicada el 25 de octubre de 1967.

³ Ibidem. Pág. 69.

Mediante esta reforma se reconoce en forma expresa la posibilidad de que existan tribunales de lo contencioso administrativo, pues el artículo 104 dispuso:

"Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

1.8. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967

En esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967, se plasman las disposiciones relativas a la estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Su importancia radica en que es la primera ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y si bien es cierto que los aspectos que contempla ya se contemplaban dentro del Código Fiscal de la Federación, era necesario que se agruparan dentro de una ley especial con el objeto de poder realizar de manera mas simple las reformas o modificaciones necesarias para el mejor funcionamiento de dicho tribunal.

Posteriores a esta ley tenemos a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978 y que entrara en vigor el 1 de agosto de 1978, misma que destaca por establecer la creación de salas regionales del Tribunal, encargadas de impartir justicia administrativa en el interior de la República pretendiendo con ello una atención mas inmediata al contribuyente, dicha ley estuvo vigente hasta el 31 de diciembre

de 1995, ya que el 15 de diciembre de ese mismo año se publica la nueva Ley Orgánica, misma que entró en vigor el 1° de enero de 1996, la cual concibe a dicho Tribunal Administrativo como un órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, integrado por una Sala Superior y Salas Regionales.

1.9. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1976

En el año de 1976 se reformó el artículo 73 constitucional, a través de dicha reforma se le otorgan atribuciones al Congreso de la Unión, para establecer tribunales administrativos, proceso que culminó con las posteriores reformas de 1988.

1.10. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1988

Esta reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987 y en vigor desde el 15 de enero de 1988, resolvió cualquier duda que existiera con respecto a la constitucionalidad de los Tribunales Administrativos al adicionar la fracción XXIX-H al artículo 73 y la fracción I-B al artículo 104 para quedar como sigue:

"Artículo 73.— El Congreso tiene facultad:

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

"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, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuáles 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;"

Actualmente la constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya no se discute, toda vez que si bien es cierto que la Constitución de 1917 en su texto original no previó la existencia de Tribunales Administrativos, lo cierto es que, tal y como lo hemos mencionado, luego de las reformas de 1946 y 1967, se le da el sustento constitucional del cual carecía. Además de la reforma constitucional de 1976 en la que se le atribuyen facultades al Congreso de la Unión para establecer tribunales administrativos, cabe recordar que el 10 de agosto de 1987 se adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades a dicho Congreso para expedir leyes que establezcan 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.

Cabe destacar que con motivo de la "Reforma Política del Distrito Federal", con la que dicha entidad deja de formar parte de la Administración Pública Federal

Centralizada, para crear su propia Administración de carácter local, se reforma nuevamente el artículo 73 fracción XXIX-H constitucional (reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993), en la que se excluye la competencia del Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo para el Distrito Federal, pues es a partir de entonces cuando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal adquiere la competencia para legislar en dicha materia, ya que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 122, fracción III, inciso e) constitucional adquiere el rango de órgano legislativo del Distrito Federal.

En este orden de ideas tenemos que, en el ámbito local, la base constitucional de los tribunales administrativos quedó establecida en el artículo 116 fracción IV pues dispone que "Las Constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

2. NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El artículo 1º de su Ley Orgánica, define al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un Tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la misma Ley le establece.

En realidad, la denominación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal como tribunal administrativo, se debe a que pertenece al Poder administrativo y a que conoce de asuntos relacionados con la materia administrativa, aunque esto no resulte del todo cierto. En efecto, el artículo primero de su Ley Orgánica, establece que se trata de un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus

fallos, con la organización y atribuciones que la misma ley establece, lo que nos lleva a entender que en virtud de esa autonomía, no se trata de una dependencia más del ejecutivo y mucho menos de una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su dependencia se sujeta únicamente a la designación de sus magistrados, quienes son nombrados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado.

Ahora bien, por lo que respecta a la materia de la cual conoce, tampoco podría llamarse tribunal administrativo en razón de tal circunstancia, ya que su competencia se ha extendido más allá de la materia administrativa en sí misma, tal es el caso de las demandas en materia de pensiones reclamadas ante el Seguro Social o las controversias derivadas de los contratos de obras públicas.

Mucho se ha discutido acerca de si las funciones que realiza el Tribunal son de carácter administrativo o jurisdiccional, al respecto la mayoría de los autores coinciden en que "formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional."⁴

Es un tribunal formalmente administrativo porque se ubica dentro del poder ejecutivo, pero al mismo tiempo goza de plena autonomía al dictar sus fallos. Es decir, ninguna autoridad podrá intervenir en las resoluciones de dicho tribunal, aunque este actúe por delegación de facultades que el Poder Ejecutivo le otorga a través de la Ley.

Es un órgano jurisdiccional porque a través de sus resoluciones dirime controversias que se presentan entre los administrados y la Administración Pública, sus sentencias son dictadas con plena libertad y autonomía al igual que lo hacen los tribunales judiciales y llegan a tener la calidad de cosa juzgada.

⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Ob cit. Pág. 815.

Otra discusión que se ha presentado respecto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es la relativa al tipo de juicio que ante el se ventila, esto para determinar si se trata de un tribunal de anulación o de un tribunal de plena jurisdicción.

Conforme a la doctrina, las diferencias entre un tribunal de anulación y un tribunal de plena jurisdicción deben analizarse desde tres puntos de vista: en cuanto a su finalidad, su procedimiento y sus sentencias.

Por lo que respecta a su finalidad tenemos que en el tribunal de anulación solo se busca evitar que la Administración Pública dicte actos contrarios al principio de legalidad al que debe sujetarse todo acto emanado de esta. Por su parte en el tribunal de plena jurisdicción lo que se pretende es el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo que ha sido vulnerado por un acto emanado de la administración pública.

En cuanto al procedimiento, en el tribunal de anulación se desarrolla un juicio simple, sin que sea necesaria la participación de la Administración como parte demandada, pues su intervención sólo se reduce a rendir un informe que le requiere el tribunal. "La administración, en el contencioso de anulación no es parte. Su intervención consiste más en informar que en defender. Hay en este juicio un interés mayor en reaver el acto y conformarlo a la legalidad que en dar razón a la Administración Pública o al recurrente. El tribunal suple las deficiencias que hubiesen en el recurso."⁵

En cambio el procedimiento en un tribunal de plena jurisdicción es de tipo judicial, esto es, con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso con todas sus etapas procedimentales: instrucción y sentencia, en donde

⁵ BIELSA, Rafael. Sobre lo Contencioso Administrativo. Sexta edición. La Ley. Argentina. 1964. Pág. 23

se da la oportunidad a los contendientes de formular las acciones y defensas correspondientes y aportar las pruebas correspondientes.

Por lo que se refiere a la sentencia, el tribunal de simple anulación solo reconoce la validez o bien declara la nulidad de un acto administrativo, en tanto que un tribunal de plena jurisdicción emite una sentencia reconociendo la existencia de un derecho subjetivo y en su caso declarando la condena correspondiente.

Por su parte el maestro Emilio Margain Manatou sostiene que "Las diferencias mas notables entre el procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación, conforme a nuestro sistema jurídico, son las siguientes:

- a) En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la Ley.
- b) En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios.
- c) En el primero el efecto de la sentencia es interpartes; en el segundo el efecto de la sentencia es general, erga omnes".⁶

Al tomar en cuenta los aspectos anteriores, podemos decir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de naturaleza mixta toda vez que busca la protección de los derechos subjetivos, pues para la procedencia del juicio es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante, quien hará valer ese derecho a través de un procedimiento estructurado bajo los principios de un verdadero juicio, que habrá de concluir mediante una sentencia en la que el tribunal no solo podrá reconocer la validez o declarar la nulidad del acto impugnado, sino que además podrá reconocer la existencia de un derecho

⁶ Ob cit. Pág. 4

subjetivo y emitir una sentencia de condena. Sin embargo, carece de las facultades necesarias para hacer cumplir sus fallos, razón por la cual, a pesar de tener características de un tribunal de plena jurisdicción no puede considerarse aún dentro de esta clasificación.

Podemos afirmar entonces que aunque el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene características de plena jurisdicción, no ha dejado de ser un tribunal de anulación en virtud de la imposibilidad que tiene para ejecutar sus fallos.

3. ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa esta integrado por una Sala Superior y Salas Regionales.

La Sala Superior se compone de once magistrados de entre los cuáles se elige al Presidente del Tribunal. Puede actuar en pleno o en secciones. El Pleno se compone de los magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal. Sus sesiones serán públicas y bastarán siete de sus miembros para poder sesionar, quienes tomaran sus resoluciones por mayoría de votos de los integrantes presentes. Cuando la moral, el interés público o la Ley así lo exijan, o bien se ventilen cuestiones administrativas o se designe presidente, las sesiones del pleno serán privadas.

Las dos secciones con que cuenta la Sala Superior del tribunal se integran con cinco magistrados cada una, el presidente del Tribunal no integra sección. Las secciones elegirán de entre sus miembros a sus presidentes quienes durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata. Para sesionar

bastará la presencia de cuatro de sus integrantes y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los integrantes presentes.

Las salas regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están integradas por tres magistrados cada una, los cuales deberán estar presentes para poder llevar a cabo las sesiones de la sala que integren, sin embargo para resolver no es indispensable la unanimidad de votos, pues bastará la mayoría estos para emitir la resolución correspondiente.

Para los efectos de la ubicación de las Salas regionales, la Sala Superior publica en el Diario Oficial de la Federación, las regiones en las que se divide el territorio nacional y los límites territoriales de las mismas. Estas regiones se establecen tomando en cuenta las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia. En cada una de las regiones habrá el número de salas que mediante acuerdo señale el pleno de la Sala Superior, en donde se establecerá su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y la fecha de inicio de funciones. Las salas regionales conocerán de los juicios que se señalan en el artículo 11 de la Ley orgánica del Tribunal, con excepción de los asuntos que corresponda resolver al pleno o a las secciones de la sala superior, de los cuales únicamente se encargaran de la instrucción, ya que una vez que esta haya sido cerrada se turnará al pleno o a las secciones para su resolución.

La competencia territorial de las salas regionales se determina dependiendo 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.

El territorio nacional se divide en doce regiones: noroeste, noroeste centro, noreste, occidente, centro, Hidalgo-México, oriente, golfo, pacífico, sureste, peninsular y metropolitana. Cada una de éstas regiones se integra de la siguiente manera:

I. NOROESTE:

Noroeste I, con sede en Tijuana, Baja California y jurisdicción en el Estado de Baja California.

Noroeste II, con sede en Ciudad Obregón y jurisdicción en el Estado de Sonora.

Noroeste III, con sede en Culiacán y jurisdicción en el Estado de Sinaloa.

II. NOROESTE CENTRO:

Norte Centro I, con sede en Chihuahua y jurisdicción en el Estado de Chihuahua.

Norte Centro II, con residencia en Torreón y jurisdicción en los Estados de Durango y Coahuila.

III. NORESTE:

Noreste, con jurisdicción en Monterrey.

IV. OCCIDENTE:

Occidente, con sede en Guadalajara y jurisdicción en los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.

V. CENTRO:

Centro I, con sede en Aguascalientes y jurisdicción en los Estados de Aguascalientes y Zacatecas.

Centro II, con sede en Querétaro y jurisdicción en los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.

Centro III, con sede en Celaya y jurisdicción en los Estados de Guanajuato y Michoacán.

VI. HIDALGO MÉXICO:

Hidalgo-México, con sede en Tlalnepantla y jurisdicción en los Estados de México e Hidalgo.

VII. ORIENTE:

Oriente, con sede en Puebla y jurisdicción en los Estados de Tlaxcala y Puebla.

VIII. GOLFO:

Golfo, con sede en Jalapa y jurisdicción en el Estado de Veracruz.

Golfo Norte, con sede en Ciudad Victoria y jurisdicción en el Estado de Tamaulipas.

IX. PACÍFICO:

Pacífico, con sede en Acapulco y jurisdicción en el Estado de Guerrero.

X. SURESTE:

Sureste, con sede en Oaxaca y jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

XI. PENINSULAR:

Peninsular, sede en Mérida y jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XII. METROPOLITANA:

Metropolitana, con sede en el Distrito Federal y jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.

4. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer del juicio de nulidad, que se promueve en contra de las resoluciones dictadas por autoridades administrativas que se consideran ilegales. Dichas resoluciones deberán tener el carácter de definitivas, consideradas como tales aquéllas que no admitan recurso administrativo o bien, cuando la interposición de dicho recurso sea optativa.

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal enumera los casos en que será procedente el juicio de nulidad, clasificándose de la siguiente manera:

Materia Tributaria:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos autónomos en los 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.

Multas derivadas de Normas Administrativas Generales.

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

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

Pensiones y Prestaciones Sociales en Materia de Militares y Civiles a cargo del Erario Federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

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

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de los 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 a 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.

Interpretación y Cumplimiento de Contratos de Obras Públicas.

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

Créditos por Responsabilidad contra Funcionarios o Empleados Federales.

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.

Fianzas.

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.

Indemnizaciones por Responsabilidad de Servidores Públicos.

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.

El artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que en el caso de que un servidor público haya cometido una falta administrativa y provocado daños y perjuicios a un particular, éste podrá acudir ante las dependencias, entidades o a la Secretaría Contraloría y Desarrollo Administrativo para que éstas realicen el pago de una cantidad líquida por concepto de indemnización.

Este mismo artículo en su párrafo tercero contempla la vía administrativa como medio para inconformarse cuando se niega la indemnización o bien el monto no satisface al reclamante. Dicha vía administrativa la constituye el juicio de nulidad del que conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Juicios en Materia de Comercio Exterior.

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

La Ley de Comercio Exterior contempla la existencia del recurso de revocación en los casos en que las autoridades administrativas emitan resoluciones que afecten los intereses de los particulares. Este recurso deberá agotarse obligatoriamente antes de intentar acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues la misma Ley de Comercio Exterior lo dispone en su artículo 95, párrafos segundo y tercero.

Tenemos entonces que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de las resoluciones definitivas que recaigan a los recursos de revocación en los que ventilen las siguientes cuestiones: permisos previos o participación en cupos de exportación o importación; certificación de origen; investigaciones en materia de competencia desleal o antidumping o bien el establecimiento de cuotas compensatorias.

Sanciones a Servidores Públicos.

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

Resoluciones definitivas de autoridades administrativas.

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.

Competencia otorgada por leyes administrativas.

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

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también es competente para conocer del juicio de lesividad, que es aquél que promueven las autoridades para

que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre y cuando dichas resoluciones sean de las materias a las que se refiere el artículo 11 de su Ley Orgánica.

En materia de negativa ficta, el Tribunal también es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra una resolución de este tipo, siempre y cuando se trate de una negativa configurada de acuerdo a los plazos 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, excepto en los casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

Conforme a lo estudiado podemos observar que, originalmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se creó con competencia exclusiva en materia tributaria, pero a través de reformas posteriores se le ha facultado para conocer de asuntos de naturaleza administrativa. Tal es el caso de lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de responsabilidades administrativas; en la Ley de Comercio Exterior en donde se le otorga competencia para conocer de las resoluciones que recaigan a la interposición del recurso de revocación previsto en la misma Ley (en materias como cupos de importación o exportación; certificación de origen; investigaciones en materia de competencia desleal; establecimiento de cuotas compensatorias temporales o definitivas, y en general las relativas al comercio exterior); en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas para conocer de los requerimientos de pago efectuados por la Tesorería de la Federación; o bien en la Ley Orgánica del Banco de México para conocer de las resoluciones definitivas que recaigan al recurso de revocación en materia de control de cambios.

"En efecto, de juzgador de controversias en las que el particular es deudor del fisco federal como era originalmente, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación fue aumentada por la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, donde el particular es acreedor y no deudor; posteriormente la Ley del Seguro Social le dio competencia para conocer de asuntos relacionados con los créditos a favor del seguro social; algo similar hizo la Ley de Instituciones de Fianzas; se le ha dado competencia para conocer en materia e pensiones...; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas...; sobre resoluciones que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales, así como para conocer de asuntos relacionados con los créditos a favor del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)."⁷

Podemos concluir entonces que dicho tribunal, hace mucho que dejó de conocer asuntos de materia meramente fiscal es por ello que deja de llamarse Tribunal Fiscal de la Federación, para convertirse en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a partir del año 2001.

⁷ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Segunda Edición. Harla. México. 1983. Pág. 266-267.

CAPITULO II

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

- CAUSALES DE NULIDAD
- IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

1.1. PARTES.

1.2. DEMANDA.

1.2.1. AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.

1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

1.3.1. CONTESTACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.

1.4. PERIODO PROBATORIO.

1.4.1. OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.

1.4.2. VALORACIÓN DE PRUEBAS.

1.5. CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN.

1.5.1. FORMULACION DE ALEGATOS.

1.6. EXCITATIVA DE JUSTICIA.

2. DERECHO SUBJETIVO

2.1. CONCEPTO.

2.2. FORMAS DEL DERECHO SUBJETIVO.

2.3. CAUSA PETENDI.

CAPITULO II. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Dentro del sistema francés, al que pertenece nuestro contencioso administrativo, existen dos tipos de este tipo de juicio: el de Anulación y el de Plena Jurisdicción.

El Contencioso administrativo de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la administración pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido:

1. Por funcionario incompetente;
2. Por inobservancia de los procedimientos señalados por la Ley;
3. Por no haberse aplicado la disposición debida; y
4. Por desvío de poder.

El Contencioso de plena jurisdicción, al versar sobre derechos subjetivos, no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto solo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

En nuestro país tienen aplicación los dos sistemas de lo contencioso administrativo, ya que para algunos actos administrativos a nivel federal y local, existen tribunales administrativos, lo que verifica la presencia del modelo francés.

Ahora bien, para otro tipo de actos, cuyo conocimiento no esté reservado a los tribunales administrativos, existe la vía de amparo, por lo que para este tipo de actos impera el modelo anglosajón.

El sistema francés, a nivel federal, está representado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual sirvió de modelo para el establecimiento de algunos tribunales locales como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de los Estados de Baja California, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, México, Morelos, Nuevo León, Sonora, Veracruz y Yucatán; así como los Tribunales fiscales de los Estados de Hidalgo y Sinaloa.

Sin embargo, el hecho de la existencia en nuestro país de tribunales administrativos, conforme a lo cual ha evolucionado la jurisdicción administrativa de tipo francés, no implica la independencia total del poder judicial o de la desaparición del modelo anglosajón, toda vez que existe la intervención preponderantemente de los tribunales judiciales en la decisión final de las controversias administrativas, pues las decisiones que lleguen a dictar los tribunales administrativos son impugnables, por las partes, ante los Tribunales Colegiados de Circuito, bien sea por las autoridades a través del recurso de revisión o por los particulares por medio del Amparo directo.

El Código Fiscal de la Federación contempla en su Título VI los términos en que deberá llevarse a cabo la sustanciación del juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, asimismo prevé la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que las disposiciones que se apliquen no contravengan el procedimiento contencioso administrativo.

El Juicio Contencioso Administrativo se promueve a petición de la persona afectada por actos de autoridad que sean contrarios a derecho, con la intención de determinar y resolver la validez y legalidad de dichos actos, y en su caso obtener la nulidad de los mismos o bien el reconocimiento de un derecho.

El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es procedente únicamente contra resoluciones dictadas por autoridades

administrativas que se consideran ilegales, resulta por lo tanto, ineficaz para impugnar resoluciones de otro tipo de autoridades distintas a las administrativas.

CAUSALES DE NULIDAD

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, establece en cinco fracciones los supuestos necesarios para que una resolución administrativa se considere ilegal.

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

Se entiende que un funcionario de la administración pública es incompetente cuando la ley no le otorga las facultades para realizar determinada actividad. Esto significa, que la competencia de las autoridades deriva solamente de la ley, misma que de manera específica se encarga de señalar cuales habrán de ser las funciones a realizar por cada una de ellas. Se presentará entonces la incompetencia, cuando las autoridades usurpen o invadan funciones que no les fueron atribuidas expresamente por la ley.

Al respecto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad y la falta de fundamentación y motivación, por tratarse de cuestiones de orden público.

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

La única forma de controlar los actos que emanan de las autoridades, es a través de la legalidad de los mismos, que implica la observancia de las leyes. Dicha legalidad se encuentra reconocida por la Constitución, mediante la obligación de

las autoridades de fundar y motivar sus actos, en consecuencia, cualquier acto que no satisfaga las condiciones señaladas en nuestra Carta Magna, será considerado ilegal.

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

Para que se pueda hacer valer esta causal de ilegalidad, es necesario que se demuestre que con motivo de la violación, se le dejó al demandante en estado de indefensión y que por tal causa la resolución impugnada afecta sus intereses. Es decir, que si se le hubiere permitido al demandante defenderse, la resolución impugnada se habría dictado en forma diferente o no se habría dictado.

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

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

IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

Por otra parte, igual de importantes que las causales de procedencia del juicio de nulidad, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resultan ser las causales de improcedencia y sobreseimiento, mismas que se encuentran contenidas en el Código Fiscal de la Federación. De ellas dependerá que la Sala no entre al estudio del fondo del asunto y que dicte alguna resolución que dé por concluida la acción iniciada.

El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, establece que no procede el juicio de nulidad contra los siguientes actos de autoridad:

- I. Cuando no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- II. Cuando su impugnación no corresponda conocerla a dicho Tribunal.
- III. Cuando hayan sido materia de sentencia dictada por el Tribunal.
- IV. Contra actos consentidos, es decir, contra los que no se interpuso recurso alguno dentro de los plazos previstos por la ley.
- V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante autoridad administrativa o ante el mismo tribunal.
- VI. Que puedan impugnarse mediante algún medio de defensa, salvo que su interposición sea optativa.
- VII. Conexos a otro acto que haya sido impugnado por medio de algún medio de defensa diferente.
- VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- IX. Cuando se impugnen ordenamientos que no han sido aplicados concretamente al promovente.
- X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.
- XI. Cuando no exista acto reclamado.
- XII. Cuando pueden impugnarse en los términos de la Ley de Comercio Exterior.

XIII. Actos dictados para dar cumplimiento a las resoluciones en materia de Comercio Exterior.

XIV. En los demás casos que se señalen el Código Fiscal y en las leyes fiscales especiales.

XV. Actos dictados en los procedimientos de solución de controversias previsto en los tratados para evitar la doble tributación.

XVI. Contra resoluciones dictadas por autoridades extranjeras, que establezcan el cobro de impuestos, cuando hayan sido solicitadas por autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo establecido por Tratados Internacionales.

Por lo que se refiere al sobreseimiento, se entiende como tal "El acto procesal que da por terminado el juicio sin resolver el fondo del asunto por presentarse causales que impiden al juzgador resolver la controversia planteada. Los efectos del sobreseimiento son dar por concluido el proceso y dejar las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición del juicio." ⁸

El artículo 203 del Código Fiscal de la Federación señala como causales de sobreseimiento las siguientes:

I. Desistimiento del demandante.

Se entiende por sobreseimiento la renuncia expresa del actor a la acción hecha valer a través de su escrito de demanda. Se entiende que cuando el demandante presenta su desistimiento es porque ha dejado de tener interés en hacer valer su pretensión, lo que implica desde luego, que para que se pueda presentar el desistimiento es necesario haber presentado previamente la demanda. O dicho de

⁸ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ob cit. Pág. 220.

otra forma, el desistimiento solo podrá ser posterior a la presentación de la demanda.

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia.

Al presentarse alguna causa de improcedencia el magistrado debe desechar la demanda, sin embargo puede presentarse el caso de que el magistrado admita la demanda y se lleve el procedimiento en su totalidad y sea hasta el momento de dictar sentencia cuando la Sala correspondiente proceda al estudio de las causales de improcedencia hechas valer por una de las partes.

III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible bien si su muerte deja sin materia el proceso.

La mayoría de las obligaciones a cargo del particular no desaparecen con su muerte, de ahí que sea su sucesión la que se haga cargo de los derechos y obligaciones que quedaren pendientes al momento de su fallecimiento. Es por ello, que el procedimiento debe suspenderse cuando menos un año a fin de que concurra el representante legal de la sucesión del particular a concluir con la acción iniciada ante el Tribunal.

IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.

Puede darse el caso que la autoridad revoque el acto por el que se ve afectado el particular, ocasionándose con ello la extinción de dicho acto, y por lo tanto deja de existir la afectación del interés jurídico del demandante. Es por ello que el juicio promovido ante el Tribunal queda sin materia y al no haber materia sobre la cual resolver, lo que procede es el sobreseimiento de dicho juicio.

V. En los demás casos en los que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

1.1. PARTES.

Son partes en el juicio contencioso administrativo:

A) El demandante. Es la parte afectada por una resolución administrativa y que acude ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en busca de la nulidad de dicha resolución. Puede tener este carácter el particular o bien la autoridad administrativa en los casos del juicio de lesividad.

B) El demandado. Es aquella persona que se beneficia con la resolución que se impugna. Tendrán ese carácter:

I. La autoridad que dictó la resolución impugnada.

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

C) El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad que emita la resolución impugnada.

D) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también será parte en los juicios cuando se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales, así como en aquellos casos en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

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

En el escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, pero cuando se trate de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, éstas podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un solo escrito de demanda, caso en el cual tendrán que designar un representante común. La designación de representante se hará en el escrito inicial de demanda y en caso de no hacerla, será el magistrado instructor quien se encargará de hacerla al momento de admitir la demanda.

1.2. DEMANDA.

El escrito de demanda deberá contener como requisitos indispensables; el nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala regional competente; la resolución que se impugna; la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa; los hechos que den motivo a la demanda, las pruebas que ofrezca; los conceptos de impugnación; el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya; lo que se pida, señalando en el caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

El demandante cuenta con un plazo de 45 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación impugnada, para presentar su escrito de demanda en la Sala Regional competente, que será aquella donde se encuentre el domicilio de la autoridad demandada.

En el caso de que el demandante sea una autoridad, el plazo para la presentación de la demanda es de 5 cinco años, contados a partir de la fecha en que sea emitida la resolución favorable al particular. Este plazo de 5 años podrá ampliarse en el caso de que se hubieren producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la nulidad o modificación en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto.

El Código Fiscal de la Federación señala varios casos en los que es posible suspender el plazo para la interposición de la demanda. Tal es el caso de la muerte del interesado, en donde se suspende hasta por un año el plazo para iniciar juicio, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda 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 de por terminado a petición del interesado.

Otro caso en que el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año es cuando exista una incapacidad o declaración de ausencia, decretada por autoridad judicial. La suspensión cesará tan pronto como 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.

Es importante señalar que al escrito de demanda deberán adjuntarse documentos sin los cuales no será posible dar trámite a la misma. Así, el demandante deberá anexar copias simples de traslado y de cada uno de los documentos que integren su escrito de demanda para cada una de las partes.

Deberá anexar también, el documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos del registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo cuando no gestione en nombre propio. Esto es importante porque ante el Tribunal no procede la gestión de negocios, así es que todo el que acuda a demandar deberá hacerlo por propio derecho, o bien en representación, caso en el cual deberá exhibirse escritura pública o carta poder que la acredite. En el caso de las autoridades, es el ejecutivo quien mediante decreto o reglamento, determina cual es la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades.

Otro documento que deberá acompañarse al escrito de demanda, es aquel en el que conste el acto impugnado. En los casos en que se impugne una negativa ficta se anexará una copia en la que obre el sello de recepción de la solicitud no resuelta por la autoridad. Se acompañará también la constancia de la notificación del acto impugnado, salvo en los casos en que no se haya recibido constancia de notificación, o bien esta se hubiere realizado por correo, situación que deberá anotarse expresamente en el escrito de demanda.

Desde la presentación de la demanda se deben presentar también las pruebas que se ofrezcan para acreditar los hechos y las violaciones manifestadas por el demandante. En este orden de ideas se anexarán las pruebas documentales correspondientes, y en el caso de ofrecer prueba pericial o testimonial, los escritos que contengan el cuestionario que debe desahogar el perito y el interrogatorio a responder por los testigos, respectivamente, los cuales deberán ir firmados por el demandante.

En el caso de que no se anexaren los documentos antes señalados, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días y si el demandante no los anexa dentro del plazo otorgado, se tendrá por no

presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, en el caso de que hayan sido éstas las que se hayan omitido.

1.2.1. AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.

El Código Fiscal de la Federación señala cuatro supuestos en los que es posible presentar una ampliación del escrito inicial de demanda, para lo cual otorga un plazo de 20 días, contados a partir de aquél en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la demanda.

Los supuestos son los siguientes:

- I. Cuando se impugne una negativa ficta. La negativa ficta se configura con el silencio de la administración. Esto es, ante la instancia del particular hay una abstención por parte de la autoridad para dar respuesta expresa a dicha instancia dentro del plazo que la ley señala para tal efecto, se entiende entonces que hay una resolución negativa o desfavorable para el particular.
- II. Cuando en la contestación se da a conocer el acto principal del que deriva el acto impugnado en la demanda. Existen casos en los que un acto administrativo puede dar origen a diversos actos subsecuentes que son notificados con anterioridad al acto que le dio origen. En este supuesto, el actor al momento de presentar su demanda desconoce el contenido del acto principal, y la autoridad al contestar la demanda le dará a conocer el contenido del mismo.
- III. Los casos que señala el artículo 209 bis, relativos a la impugnación de la notificación de actos administrativos por ser ilegal o bien de la falta de notificación de los mismos. En estos supuestos el actor manifestará que el acto le fue ilegalmente notificado o bien que desconoce el acto que pretende impugnar, para

que la autoridad al contestar la demanda acompañe el documento y su notificación, a efecto de que el actor pueda ampliar su demanda.

IV. Cuando en la contestación de la demanda se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor.

Para la presentación de la ampliación de demanda se seguirán las mismas reglas para la presentación de la demanda.

1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Admitida la demanda se corre traslado de ella al demandado para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

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 a efecto de que tenga conocimiento de la misma y esté en posibilidad de presentar su contestación dentro del plazo correspondiente.

Al igual que la demanda, la contestación deberá presentarse por escrito y expresará lo siguiente:

- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; entendiéndose por estos, aquéllas cuestiones distintas al objeto principal del juicio, pero que guardan con este una relación inmediata; así como todas aquéllas que se suscitan respecto de presupuestos y requisitos procesales, dichas cuestiones deben ser resueltas antes de entrar al estudio del objeto principal del proceso. En el juicio contencioso administrativo, sólo son de previo y especial pronunciamiento: La incompetencia en razón del territorio; la acumulación de

autos; la nulidad de notificaciones; la interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia y la recusación por causa de impedimento.

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

- Las referencias a cada uno de los hechos que le impute el demandante, ya sea afirmándolos o negándolos, expresando cómo ocurrieron o bien que los ignora por no ser propios.

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

- Las pruebas que ofrezca.

A su escrito de contestación el demandado deberá adjuntar copias de la misma y documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda; el documento con el que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio; el cuestionario que debe desahogar el perito el cual deberá ir firmado por el demandado; en su caso la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante y las pruebas documentales que ofrezca.

1.3.1. CONTESTACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.

El plazo para contestar la ampliación de la demanda es de veinte días contados a partir de que surta efectos el acuerdo que admite la ampliación. El escrito de contestación de ampliación de demanda se hará en los mismos términos y con los mismos requisitos de la contestación y deberán también contener como anexos

todas las pruebas documentales que se ofrezcan en este momento, salvo las que ya se hubieren acompañado al escrito de contestación de demanda.

Cuando fueren varios los demandados, los términos para la contestación de la demanda y la ampliación en su caso, les correrán individualmente.

La contestación de la demanda es importante porque si no se produce a tiempo o no se refiere a todos los hechos, la consecuencia es que se tendrán como ciertos los hechos que el actor impute de manera directa al demandado, salvo que por pruebas rendidas o hechos notorios resulten desvirtuados.

1.4. OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.

Prueba es el conjunto de actos o elementos de convicción desarrollados por las partes con el objeto de lograr el convencimiento del juzgador de que los hechos manifestados por ellas dentro del juicio son ciertos. Se entiende que comprende todos los medios, instrumentos y conductas humanas, de que se sirven las partes con el objeto de demostrar sus aseveraciones.

El período probatorio dentro de todo procedimiento es de vital importancia, ya que representa la necesidad de convencer al juzgador de la existencia o de la inexistencia de los hechos o de los actos susceptibles de ser tomados en cuenta para el pronunciamiento de la sentencia.

El Código Fiscal de la Federación dispone que en el juicio contencioso administrativo son admisibles toda clase de pruebas. El Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, dispone que podrán ofrecerse todas las pruebas como son los documentos públicos, documentos privados, dictámenes periciales, reconocimiento o inspección judicial, testigos, fotografías, escritos y desde luego las presunciones, que son todas aquéllas proposiciones o

razonamientos jurídicos, en donde a partir de un hecho probado el tribunal puede presumir la existencia de otro, si entre ambos existe un enlace lógico.

Las únicas pruebas que no se admitirán dentro del juicio contencioso administrativo son la confesional a cargo de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se refieran a documentos que obran en poder de las autoridades. Esto con la finalidad de que las autoridades no descuiden la función administrativa que desarrollan, ya que de permitirse que acudieran a desahogar las pruebas confesionales a su cargo, pasarían la mayor parte del tiempo en su desahogo lo que impediría que desarrollaran oportunamente sus funciones.

Tal y como lo hemos analizado, las pruebas se ofrecen desde el momento de la presentación de la demanda y de la contestación de la misma. Cuando se trata de la prueba pericial o testimonial, desde el momento de su ofrecimiento se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas.

Las pruebas documentales que no obren en poder del demandante al momento de la presentación de la demanda, podrán ser anexadas al expediente siempre y cuando el demandante señale el archivo o lugar en que se encuentran para que a su costa se manden a expedir copias o se requiera su remisión cuando sea posible. Es requisito indispensable que se trate de documentos que legalmente se encuentran a disposición del demandado, esto es, cuando legalmente ha podido obtener copia autorizada de los originales o de las constancias pero no le han sido expedidas en tiempo, razón por la cual deberá anexar copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la presentación de la demanda. Esto es a lo que se llama preparación de la prueba, que como hemos visto, supone la imposibilidad de aportar físicamente los documentos en que

consten, sin embargo ello no impide que no pueda señalarse que se están realizando las gestiones correspondientes para la obtención de las mismas.

La presentación desde el escrito inicial de las pruebas es importante ya que de no adjuntarse se tendrán por no ofrecidas, en el caso de que no se presentaren en el plazo de cinco días que para tal efecto otorgará el magistrado instructor.

1.5. VALORACIÓN DE PRUEBAS.

La valoración de las pruebas es la actividad judicial, a cargo del magistrado, para apreciar el grado de convencimiento acerca de la veracidad de los hechos objeto de prueba. En algunos casos la Ley determina el valor que se deberá dar a los medios de prueba, y el juicio contencioso administrativo no es la excepción, pues el Código Fiscal de la Federación señala que harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos.

En el caso de que en algún documento público se contengan declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos solo prueban plenamente que se hicieron las declaraciones correspondientes ante la autoridad que los expidió, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas.

Quedarán a la prudente apreciación de la Sala las pruebas pericial y testimonial.



Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiriera convicción distinta acerca de los hechos del litigio, podrá valorar las pruebas libremente, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

1.6. FORMULACION DE ALEGATOS.

Los alegatos son los razonamientos hechos por las partes destinados a fundar sus peticiones y obtener el tipo de resolución deseada, es decir, tienen el propósito de convencer al Tribunal de la pretensión sobre la que deba decidir.

Constituyen el razonamiento que, en forma escrita, formulan las partes para demostrar al juzgador que su contraparte no tiene razón en su pretensión. A estos alegatos, por efectuarse una vez que se han desahogado todas las pruebas y no existir diligencias pendientes por realizar, se les conoce en la doctrina como "Alegatos de Bien Probar". El Diccionario Jurídico Mexicano define a los alegatos como "La exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso."⁹

El artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, señala que una vez terminada la sustanciación del juicio y de no existir cuestiones pendientes por desahogar, las partes contarán con un plazo de cinco días para formular sus alegatos por escrito.

Señala el mencionado artículo que los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al momento de dictar la sentencia correspondiente.

⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tercera Edición. UNAM. Porrúa. México. 1989. Pág. 137.

1.7. CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN.

Una vez que ha concluido la sustanciación del juicio y a efecto de que la Sala este en aptitud de dictar la sentencia correspondiente, diez días después de que haya concluido dicha sustanciación, y no queden pruebas pendientes por desahogar o incidentes de previo y especial pronunciamiento por resolver, el magistrado instructor notificará por lista a las partes, para que en un término de cinco días formulen sus alegatos por escrito. Al vencer dicho término de cinco días, se hayan o no presentado los alegatos por las partes, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaración expresa.

La instrucción se define como la "fase o curso que sigue todo proceso, o el expediente que se forma y tramita con motivo de un juicio."¹⁰ En esta etapa se pretende aportar todos los elementos necesario para fijar la litis y establecer si las pretensiones de las partes son fundadas o no, es decir, proporcionar las herramientas para estar en posibilidad de emitir la sentencia correspondiente.

1.8. EXCITATIVA DE JUSTICIA.

La sentencia deberá emitirse dentro de los sesenta días siguientes al cierre de la instrucción, será el magistrado instructor el encargado de formular el proyecto de sentencia dentro de los primeros cuarenta y cinco días a efecto de someterlo a consideración del Pleno de la Sala. Pero puede presentarse el caso de que de que el magistrado responsable no formule el proyecto en el plazo establecido, es entonces cuando las partes podrán formular la excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante la cual solicitan se emita el proyecto respectivo.

¹⁰ Idem. Pág. 1760.

El Presidente del Tribunal, una vez que ha recibido la excitativa de justicia, requerirá al magistrado responsable para que presente un informe dentro del plazo de cinco días. Dicho informe será puesto a consideración del Pleno del tribunal y de encontrarse fundada la excitativa, se dará al magistrado responsable un plazo de quince días para que formule el proyecto de sentencia. En caso de incumplimiento por parte del magistrado, se sancionará con su destitución, la cual deberá realizarse conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Otro caso de procedencia de la excitativa de justicia, se presenta cuando a pesar de que el magistrado instructor si formuló el proyecto correspondiente, la sentencia aún no ha sido emitida por la Sala o Sección de la Sala Superior. En este supuesto, el presidente del Tribunal solicitará el informe respectivo al presidente de la Sala o Sección quien habrá de rendirlo en un plazo de tres días. De resultar fundada la excitativa, el Pleno concederá un plazo de diez días a la Sala o Sección para que dicte la sentencia y si no lo hacen, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de Sección.

Los temas relativos al concepto, clasificación y efectos de la sentencia se desarrollarán en el capítulo tercero del presente trabajo, razón por la cual no haremos referencia a ellos en el presente apartado.

2. DERECHO SUBJETIVO

Son numerosos los autores que, se han pronunciado sobre la existencia e inexistencia del derecho subjetivo, así tenemos por ejemplo, aquellos que tomando como origen la contraposición entre el derecho subjetivo y el derecho objetivo, como dos caras de una misma moneda, han permitido a Kelsen negar la independencia del derecho subjetivo como categoría, reaccionando contra el exagerado individualismo.

Pero son, sin duda, más abundantes las tesis defensoras de la existencia del derecho subjetivo, aunque discrepen respecto a su esencia. Tal es el caso de autores como Savigny, quien cataloga el derecho subjetivo como un poder atribuido a una persona, para actuar en una esfera en que su voluntad es soberana; Windscheid que hace descansar el derecho en la voluntad; IHERING quien sitúa la base del derecho subjetivo en un interés, digno de ser tutelado por la norma.

Así pues, analicemos las principales teorías que tratan de explicar el concepto de derecho subjetivo para posteriormente estar en posibilidad de formular una explicación y concepto del mismo.

2.1. CONCEPTO.

Las teorías referentes al derecho subjetivo, a que nos referiremos en este apartado, son la teoría de la voluntad, la teoría del interés, la teoría ecléctica y la teoría kelseniana.

Teoría de la voluntad.- El exponente de esta teoría es Bernardo Windscheid quien define al derecho subjetivo como "El poder o señorío de la voluntad, reconocido por el orden jurídico." ¹¹

De acuerdo con esta teoría el derecho subjetivo puede verse desde dos puntos de vista. En primer lugar, el derecho subjetivo implica a la voluntad como factor decisivo para la actuación de preceptos ya establecidos, en otras palabras, se

¹¹ WINDSCHEID, Diritto delle Pandette. Trad. Fadda e Bensa, Torino, 1925, pág. 108. en GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. Quincuagésima Edición. Porrúa. México. 1999. Pág. 187.

entiende como la facultad de una persona de exigir de otra determinado comportamiento, siempre y cuando el orden jurídico contemple ese comportamiento y la consecuencia del mismo y por otra parte otorgue a determinado sujeto la facultad de hacer valer dicho orden.

En segundo lugar, tenemos que el derecho subjetivo supone la existencia de la voluntad como decisiva para el nacimiento o extinción de facultades, lo cual podemos explicar en los mismos términos del caso anterior, con la diferencia de que en el supuesto anterior la voluntad de la persona influye en la actuación de preceptos ya establecidos, y en este caso es creadora de imperativos jurídicos.

La teoría de Windscheid fue objeto de críticas y objeciones, entre ellas destaca la del maestro Hans Kelsen, quien afirma que existen casos en los que se puede tener un derecho subjetivo y la voluntad de no ejercerlo o bien ignorar su existencia y no por ello se pierde tal, asimismo afirma que en el caso de las personas incapaces, éstas son titulares de derechos subjetivos aunque carecen de voluntad para hacerlos valer y el mismo tratamiento otorga en el caso de los derechos irrenunciables en los que aún cuando se renuncie a ellos no dejan de existir, caso en el que se demuestra que no es de la voluntad de la que depende la existencia o ejercicio de derechos subjetivos.

Teoría del Interés.- El autor de esta tesis es Rodolfo Jhering, quien considera que todo derecho cuenta con dos elementos uno formal y otro sustancial y en el caso específico del derecho subjetivo el elemento sustancial se encuentra representado por el interés y el elemento formal lo es la acción cuya función es proteger a la acción, es por ello que este autor define al derecho subjetivo como "el interés jurídicamente protegido."¹²

¹² L'esprit du droit romain. Trad. O. de Meulenaere. Tercera Edición. Tomo IV. Pág. 317-355. en GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Ob cit. Pág. 188.

Existirá entonces un derecho subjetivo siempre y cuando se reúnan los dos elementos, puesto de nada serviría el elemento material (interés) si no se tiene la forma de garantizarlo o protegerlo (acción) entonces un interés no es jurídico cuando la ley no otorga la forma de hacerlo valer o de exigir su cumplimiento a través de acción alguna. Al mismo tiempo este autor aclara que debe tenerse en cuenta que la acción solo refleja el derecho mas no lo crea.

Para este autor, los derechos no existen para realizar la voluntad en abstracto, sino para asegurar intereses en la vida, entendiendo por interés todo lo que pueda mover al ser humano. Pero concebido el interés como individual, no explica cómo hay derechos subjetivos sin interés.

Al igual que la teoría de la voluntad, la tesis del interés recibe algunas críticas la principal de ellas se centra en el hecho de que pueden existir el derecho subjetivo aún y cuando no se tenga el interés de hacerlo valer, situación que desde luego no implica la pérdida de tal derecho. Ahora bien, el mismo Jhering afirma que pueden existir intereses que carecen de protección jurídica y que por ello no pueden considerarse como derechos subjetivos, y los críticos de su teoría toman éste argumento para sostener que lo más importante dentro del estudio del derecho subjetivo es la acción y no el interés mismo.

Teoría ecléctica.- Esta tesis supone una síntesis de las teorías de la voluntad y del interés, de las que toma sus elementos principales, uno de sus principales exponentes es Jorge Jellinek, quien una vez estudiadas las teorías mencionadas las resume y toma lo mejor de ellas y define al derecho subjetivo como "un interés jurídicamente tutelado por la ley, mediante el reconocimiento de la voluntad individual", sin hacer alguna aportación nueva al estudio del mismo.

Teoría Kelseniana.- Para el maestro Hans Kelsen resulta innecesario adentrarse en el elemento psicológico del derecho subjetivo toda vez que su estudio debe realizarse desde un punto de vista meramente formal o normativo, puesto que el

derecho para éste autor es solo forma y no sustancia, de ahí que no exista diferencia entre el derecho subjetivo y el derecho objetivo. Es decir, debemos entender que el derecho es la forma y no lo protegido en si mismo, en otras palabras, el derecho es la protección y nada mas, sin necesidad de entrar a descubrir que es lo que en esencia se protege.

Para este autor, entonces, el derecho objetivo para convertirse en derecho subjetivo requiere estar a disposición de una persona quien mediante una declaración de voluntad hace posible la aplicación de un acto sancionador.

Una vez analizadas las principales teorías acerca del derecho subjetivo, podemos concluir que para la concepción tradicional dominante, (individualista y iusprivatista) los derechos subjetivos son las facultades de exigir cierta conducta de los demás y que el derecho tiene por objeto la protección de esos derechos subjetivos. Esto es, a cada individuo se le fijan primero sus derechos subjetivos y será el orden jurídico quien posteriormente se encargue de proteger esos derechos mediante las acciones y los procedimientos correspondientes.

Contraria a esta concepción se encuentra la que advierte que la posición de los derechos subjetivos es secundaria, puesto que para que estos existan es necesaria una situación coactiva prevista dentro del orden jurídico para el caso de que los sujetos no se conduzcan de acuerdo a las conductas previstas por este. Es decir, el derecho subjetivo no comienza por el interés de los individuos, sino que deriva de una situación u orden objetiva plasmada con anterioridad en el orden jurídico. Así entonces lo importante no es la voluntad o el interés egoísta de cada uno de los individuos para que se reconozcan sus derechos subjetivos en el orden jurídico, sino lo importante será la regulación de la coacción, de los deberes y de las obligaciones del derecho ya que de éstos surgirán los derechos subjetivos.

Independientemente del debate acerca de si lo primero es el derecho subjetivo en sí, o bien, la norma que impone una coacción o una obligación de la que deriva el derecho subjetivo, lo cierto es que el derecho subjetivo puede definirse como "la posibilidad de hacer o de omitir lícitamente algo."¹³ Puede o no consistir en la voluntad o el interés del particular, o bien, solamente concordar con ellos, pero lo que es innegable es que la esencia de todo derecho subjetivo estriba en la posibilidad de hacer o no hacer algo.

Tener un derecho subjetivo es "estar en una determinada posición (situación) con respecto a la norma que lo atribuye".¹⁴ O en otras palabras, " tener un derecho subjetivo quiere decir que la norma vincula a una situación o a una conducta de un sujeto el deber de un cierto comportamiento (de acción o de omisión) en otro o en otros sujetos." ¹⁵

Entonces los derechos subjetivos están constituidos por el conjunto de facultades y poderes concretos atribuidos a un titular, cuyo ejercicio dependerá de su libre elección. Del derecho objetivo, o norma, nace el derecho subjetivo como facultad, esto es, derecho es aquello que me es lícito o permitido hacer. En resumen, el derecho objetivo es la regulación de la conducta, en tanto que el derecho subjetivo es la conducta regulada.

La Jurisprudencia tanto de la Suprema Corte de Justicia como de los Tribunales Colegiados de Circuito ha establecido que el derecho subjetivo se equipara al interés jurídico, así pues se entiende por ambos aquél derecho derivado de una norma objetiva, que se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Lo anterior queda reforzado con la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

¹³ Idem. Pág. 16.

¹⁴ VÉSCOVI, Enrique. Teoría General del Proceso. Themis. Colombia. 1984. Pág. 243.

¹⁵ RECASENS SICHES, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. Séptima edición. Porrúa. México. 1985. Pág. 145.

"INTERES JURÍDICO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. El interés jurídico necesario para poder acudir al juicio de amparo ha sido abundantemente definido por los tribunales federales especialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquél derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular. De esta manera no es suficiente, para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla. Por ello, tiene interés jurídico sólo aquél a quien la norma jurídica le otorga la facultad de exigencia referida y, por tanto, carece de ese interés cualquier miembro de la sociedad, por el solo hecho de serlo, que pretenda que las leyes se cumplan.

Octava Epoca. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Apéndice de 1995. Tomo VI, Parte TCC. Tesis 856. Pág. 854."

2.2. FORMAS DEL DERECHO SUBJETIVO.

Respecto de las clases de derechos subjetivos, aunque abundan los criterios de distinción, analizaremos los principales:

a) Por la condición de los sujetos e intereses protegidos, se habla de derechos públicos y privados.

Derechos subjetivos privados.- Comprenden los llamados derechos personales o de crédito y los derechos reales y se entienden como el conjunto de facultades que pueden hacerse valer frente a los particulares como sujetos obligados.

Derechos subjetivos públicos.- A diferencia de los derechos subjetivos privados, este tipo de derechos comprende el conjunto de facultades que pueden hacerse valer frente al poder público, tales como los derechos políticos o del derecho a la libertad.

b) Por el contenido del derecho mismo, se separan los personales de los patrimoniales.

c) Por su eficacia, se alude a derechos absolutos y derechos relativos.

Derechos subjetivos absolutos.- Son aquellos que podrán hacerse valer frente a todas las personas sin excepción, ya que suponen una obligación de no hacer que recaea sobre todo sujeto independientemente de que hayan o no participado en la relación jurídica. Tienen energía para apartar a cualquiera que pretenda perturbar un pacífico disfrute del objeto de tal derecho (así los derechos reales),

Derechos subjetivos relativos.- Son aquellos que pueden hacerse valer frente a una persona o grupo determinado de personas, es decir, solo pueden ser sujetos pasivos de la relación jurídica aquellos que han participado como partes de la misma y serán solo estos los obligados, cuando la realización del derecho reclama

la cooperación de un tercero, porque en eso consiste el disfrute (así, el derecho de crédito).

d) Por su adherencia para con el titular, los derechos son transmisibles e intransmisibles.

e) Por su propia relación de dependencia se alude a los derechos principales y accesorios, o bien, dependientes e independientes.

Derecho subjetivo dependiente.- Son aquellos cuya existencia se basa en otro derecho que también corresponde al titular del primero.

Derecho subjetivo independiente.- Este tipo de derechos no depende de la existencia o del ejercicio de ningún otro derecho.

f) Por la facultad de hacer u omitir o bien o de exigir de otra persona el cumplimiento de un derecho, se clasifican en derechos a la propia conducta o a la conducta ajena.

Derechos subjetivos a la propia conducta.- Son aquellos que implican lo que la doctrina ha llamado *facultas agendi* y *facultas omitendi*, (facultad de hacer o de omitir) que se refieren al propio comportamiento del titular del derecho subjetivo. El caso típico de este tipo de derecho es el derecho de propiedad, que supone la libre disposición de una cosa por parte del propietario sin depender de la conducta ajena para ejercerlo.

Derechos subjetivos a la conducta ajena.- Suponen la llamada *facultas exigendi*, que no se refiere al propio comportamiento, sino al de otra persona. En este tipo de derechos, el titular se ve en la necesidad de recurrir a la intervención de otro para ejercer sus facultades de hacer o de omitir algo.

g) Por el sujeto a quien corresponde su cumplimiento o exigibilidad, se clasifican en derecho del obligado y del pretensor.

Derecho subjetivo del obligado.- Se llama así porque es precisamente el sujeto obligado quien tiene que cumplir con una obligación, entiéndase una acción o una omisión.

Derecho subjetivo del pretensor.- Es aquél en virtud del cual puede exigirse una conducta de un individuo llamado sujeto obligado. Supone la facultad de hacer exigible una obligación a cargo de otro.

En conclusión, podemos definir al derecho subjetivo como la facultad, derivada de la norma jurídica, que permite al individuo exigir determinada conducta respecto de los demás. Y desde luego, podemos entenderlo también como la posibilidad de realización de determinadas conductas previstas en la norma jurídica.

En efecto, como hemos estudiado, el orden jurídico supone la regulación de una gran cantidad de conductas que pueden o no realizarse por los individuos, y es precisamente de esa norma jurídica de la que se desprende la facultad de realizar u omitir determinados actos. Dicha potestad será siempre oponible a terceros y en virtud de ello es que podrá exigirse su reconocimiento ante las autoridades jurisdiccionales. En esto consiste precisamente el derecho subjetivo, en la potestad, reconocida por la ley, que me confiere la posibilidad de hacer o dejar de hacer algo.

2.3. CAUSA PETENDI.

La palabra *causa* deriva del latín *causa* que significa fundamento u origen de algo. "En el derecho procesal se habla de la causa de la acción o de la causa de pedir (*causa petendi*), la cual se refiere al hecho generador del derecho que hace valer

el actor en un juicio, o bien, al título en que se funda la acción dando, en este último caso, a la palabra acción la acepción tradicional de derecho substancial materia del litigio."¹⁶

La causa petendi podemos entenderla como la razón de ser jurídica del conflicto surgido entre las partes, es decir, constituye el porqué de la controversia sometida a la consideración del juzgador.

Se entiende que, la causa petendi está constituida por el desacuerdo que surge entre las partes en el momento en que una de ellas exige la satisfacción de un derecho y la otra se resiste al cumplimiento de una obligación. También podemos afirmar que no siempre se deriva de la falta de cumplimiento de una obligación, sino que puede presentarse el caso en que se esté de acuerdo en cumplir, pero si cada una de las partes da una interpretación distinta respecto del contenido y efectos de la relación jurídica los hechos y las normas de derecho aplicables al caso es cuando surge la necesidad de la intervención de un juzgador que decida sobre el caso concreto, y le corresponderá resolver sobre la causa petendi o dilema que da objeto a la controversia, dando la razón a una de las partes.

Así por ejemplo, si el contribuyente demanda la nulidad del cobro de un impuesto y la parte demanda, en este caso la autoridad, contradice pretendiendo la validez, la causa petendi, es decir, la razón de ser de este debate, la constituye el dilema en virtud del cual se habrá de conceder la razón al actor o al demandado, quien resolverá el caso juzgado respecto de esa causa petendi.

"La causa petendi queda constituida, tanto con situaciones fácticas o de hecho como con determinaciones normativas que le son atinentes."¹⁷ Esto se entiende,

¹⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo I. Tercera Edición. Porrúa. México. 1989. Pág. 434.

debido a que todo hecho o acto humano tiene trascendencia en el plano jurídico siempre que este los tome en cuenta para darle significado a una norma. O dicho de otra manera en el momento en que el sujeto realice una conducta prevista en el ordenamiento jurídico como generadora de consecuencias jurídicas, ese acto humano se convierte en acto jurídico.

Sin embargo, consideramos que la causa petendi, además de estar integrada por todos aquellos motivos que originan la controversia, también se integra por la petición o solicitud que hace el particular frente a la autoridad jurisdiccional. Esto es, independientemente del hecho que genere la intervención de un juzgador ante un caso concreto, se encuentra la petición directa del particular a dicha autoridad, petición que plasma en su demanda y que será la que permita al juzgador saber qué es lo que se le solicita.

Así por ejemplo, si un particular acude ante un tribunal a solicitar el reconocimiento de su derecho a obtener un permiso o licencia, la causa petendi no será solo la negativa de la autoridad a otorgarle el permiso o licencia, sino que estará constituida también por la solicitud del particular de que le sea reconocido su derecho a obtener dicha licencia, solicitud que hará del conocimiento del juzgador desde el momento en que acuda ante él, es decir, deberá dejar claro desde un principio lo que pida o solicite de la autoridad ante la que acude, y eso es precisamente lo que debemos entender por causa petendi.

En base a lo antes expuesto, podemos concluir, que la causa petendi no solo debe entenderse como aquella situación que origina que se someta a la consideración de un juzgador determinada controversia, sino que debe entenderse también como aquello que se solicita del juzgador, es decir, lo que se pide al momento de acudir ante determinada autoridad jurisdiccional.

¹⁷ BRISEÑO SIERRA, Humberto. La Sentencia en el Proceso Contencioso Administrativo. Naturaleza y Alcances. Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años al servicio de México. Tomo II. Ensayos en Materia Procesal, Procedimiento. Pág. 581.

CAPITULO III.

LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1. CONCEPTO DE SENTENCIA.

2. CLASIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS.

3. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS.

3. TIPOS DE SENTENCIAS QUE PUEDEN EMITIR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

3.1. DE VALIDEZ.

3.2. DE NULIDAD.

3.3. DE NULIDAD PARA EFECTOS.

3.4. DECLARATIVAS Y DE CONDENA.

CAPITULO III. LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1. CONCEPTO DE SENTENCIA

La palabra sentencia proviene de la voz latina *sentiendo*, que significa juzgando, opinando. Se define como "La resolución del Juez, que acogiendo o rechazando la demanda del actor, afirma la existencia o la inexistencia de una voluntad concreta de la Ley que le garantiza un bien, o lo que es igual, respectivamente, la inexistencia o existencia de una voluntad de Ley que le garantiza un bien al demandado." ¹⁸

El maestro Aldo Bacre, la ha definido como "El acto jurídico procesal emanado del Juez y volcado en un instrumento público, mediante el cual ejercita su poder-deber jurisdiccional, declarando el derecho de los justiciables; aplicando al caso concreto la norma legal a la que previamente ha subsumido los hechos alegados y probados por las partes, creando una norma individual que disciplinará las relaciones reciprocas de los litigantes, cerrando el proceso e impidiendo su reiteración futura." ¹⁹

A la pretensión inicial del demandante normalmente suele oponerse la pretensión del demandado y su resistencia a la del actor, y la resolución que decida finalmente el litigio tiene que ser una interpretación del juzgador resultado de la oposición de afirmaciones y del análisis minucioso de todos los elementos aportados al juicio, resolución que recibe el nombre de sentencia.

La relación entre pretensión y sentencia es fundamental debido a que de la pretensión y del camino que tome la misma dependerá el resultado del litigio. Así, el proceso puede terminar anticipadamente cuando la pretensión no resulte

¹⁸ CHIOVENDA, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Volumen I. Trad. E. Gómez Orbaneja. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1989. Pág. 184.

¹⁹ BACRE, Aldo. Teoría General del Proceso. Tomo III. Abeledo-Perrot. Argentina. 1992. Pág. 396.

procedente, por confesión del demandado, por su allanamiento o por el desistimiento del demandante. En estos casos, la resolución será de sobreseimiento que dará por terminado el proceso sin entrar al análisis del fondo del mismo. Es por ello que algunos autores niegan que las resoluciones de sobreseimiento tengan el carácter de sentencias, ya que en ellas, no se lleva a cabo la actividad del juzgador consistente en la valoración todos los elementos aportados al proceso, para determinar a quien le asiste la razón.

Existen también, resoluciones judiciales que no tienen necesariamente el carácter de sentencias pero que hacen las veces de tales. Tenemos como ejemplo aquellas que resuelven cuestiones que no tienen influencia sobre el litigio, que bien pueden solo destinarse a regular el proceso, o bien resuelvan cuestiones incidentales dentro del mismo. Estas resoluciones tienen el carácter de decretos, autos o interlocuciones.

Sin embargo, en la doctrina se ha clasificado a dichas resoluciones con el nombre de sentencias interlocutorias, a las que se diferencia de las definitivas en razón de las cuestiones que resuelven. Las sentencias interlocutorias son aquéllas que resuelven cuestiones incidentales dentro del juicio y se pronuncian durante el curso del mismo, sin terminarlo. La sentencias definitivas constituyen el pronunciamiento final del Juez y por lo tanto el mas importante, el cual deberá ir precedido de las razones que demuestren la congruencia que existe entre los hechos y el derecho que fueron materia del proceso.

En general, la sentencia es aquélla resolución que da por terminado un proceso o una instancia dentro del mismo y que hace referencia a la pretensión inicial materia del litigio, es decir, aquélla que haga un pronunciamiento de fondo. Es precisamente la pretensión, el criterio que ayuda a diferenciar una sentencia de cualquier acto que se le parezca por tener las características de la misma. Es una operación de carácter crítico, en donde el Juez elige entre la tesis del actor y la del

demandado estableciendo la solución que le parece más ajustada a la justicia y al derecho.

Toda sentencia debe cumplir con los requisitos formales o de fondo consistentes en la congruencia, motivación, fundamentación y exhaustividad.

Una sentencia es congruente cuando el juzgador pronuncia su fallo en relación a lo solicitado por las partes, esto es, debe haber concordancia entre lo pedido y lo resuelto, sin que se pueda ir más allá de lo solicitado por las partes.

La motivación implica la obligación del juzgador de examinar y valorar los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos aportados dentro del proceso, y al mismo tiempo expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución, es decir, señalar dentro de la misma sentencia cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que ha tomado en cuenta para resolver el asunto sometido a su consideración, esto es, la razones que lo llevan a tomar la decisión final dentro del proceso.

La fundamentación consiste, en la obligación del Juez a resolver conforme a la Ley, exista o no, una norma expresa que prevea el caso. En la mayoría de los casos recurre a los principios generales del derecho y a la valoración que le da a los hechos y circunstancias especiales que se presentan al caso concreto. En resumen, una sentencia cumple con el requisito de fundamentación, siempre y cuando se expresen los argumentos jurídicos en los cuales se apoya la aplicación de los preceptos normativos invocados por el juzgador al momento de resolver la controversia.

La exhaustividad, consiste en la obligación del juzgador de examinar todas y cada una de las pretensiones y excepciones formuladas por las partes dentro del proceso, así como los hechos, las pruebas y desde luego el derecho aplicable. Deben necesariamente agotarse todos y cada uno de los puntos vertidos dentro

del proceso, sin dejar de referirse a alguna de las argumentaciones y pruebas rendidas.

Así pues, "La sentencia como acto de autoridad se diferencia de los otros poderes, v.gr., legislativo o ejecutivo, porque el Juez tiene obligación de fundar su decisión conforme a la ley y a los principios de la doctrina y la jurisprudencia vinculados con la materia específica a resolver...el resultado del proceso no puede ser solo de juicio, sino también de voluntad".²⁰

Toda sentencia se estructura a manera de silogismo, esto es, la premisa mayor resulta ser la norma jurídica aplicable al caso concreto, la premisa menor la constituye el conjunto de hechos controvertidos, y la conclusión será el sentido de la sentencia.

De esta manera, el Juez a través de la sentencia tendrá que enfocarse a la tarea de relacionar de una manera lógica la situación particular, específica y concreta, con la norma genérica, abstracta e impersonal, contenida en la Ley.

2. CLASIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS

Existen diversas clasificaciones de las sentencias, sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en que pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) Por su contenido. Pueden ser estimatorias o desestimatorias. Son sentencias estimatorias las que acogen la pretensión del actor siempre y cuando sea fundada y desestimatorias las que la rechazan.
- b) Por sus efectos procesales. Las sentencias se dividen en definitivas y firmes. Son definitivas cuando ponen fin a una controversia pero aún no surten sus

²⁰ *Ibidem*. Pág. 400.

efectos de cosa juzgada, razón por la cual aún puede interponerse algún recurso. Serán firmes cuando no admitan recurso alguno.

c) Por el fin. Desde este punto de vista las sentencias pueden ser declarativas, constitutivas y de condena.

Esta es una de las clasificaciones más importantes ya que toma en cuenta la contienda que se desarrolla durante todo el litigio. Esto es, la pretensión del demandado y la oposición del demandado concluye necesariamente en uno de estos tres tipos de sentencias. Aquí la pretensión tiene especial importancia en la resolución de un litigio, ya que de ella dependerá el sentido de la misma y sobre todo al tipo de sentencia que pertenezca de acuerdo a la clasificación doctrinal de las mismas. Aunque si bien es cierto, la pretensión motiva el pronunciamiento de la sentencia, no causa su sentido o su contenido, y será precisamente en base a este último que la sentencia será declarativa, de condena o constitutiva.

Las sentencias declarativas son aquellas que tienen como finalidad la mera declaración de una situación jurídica ya existente. Esta sentencia se dicta en los casos en los que se trata de esclarecer alguna duda con respecto a la relación jurídica existente entre las partes en litigio, como resultado de la valoración de los hechos que dieron origen al mismo de donde puede desprenderse que no existe la violación de un derecho por lo tanto se procede a esclarecer alguna duda o mala interpretación de las partes. En otras palabras, se limita a esclarecer una determinada situación jurídica, estimándola nula o válida, sólo reconoce o niega el valor legal de una pretensión.

Las sentencias constitutivas son aquellas en las que el Juez no solo se limita a declarar una situación jurídica ya existente, sino que hace un pronunciamiento que crea una nueva situación jurídica concreta. Constituir, jurídicamente significa crear, modificar o extinguir relaciones de relaciones de derecho, de ahí que este tipo de

sentencias tengan por objeto producir un efecto jurídico que con anterioridad no existía. Este tipo de sentencias entonces, tiene como objeto crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas.

Las sentencias de condena no solo reconocen la pretensión de una de las partes, sino que señala como habrá de ser cumplida, incluso puede llegar a establecer su ejecución forzosa. Imponen el cumplimiento de una pretensión de dar, de hacer o de no hacer, es decir, imponen al condenado el pago de lo debido, como consecuencia de que ha sido demostrada la relación jurídica entre las partes del juicio, que implica la obligación de una de ellas respecto de la otra, impone una responsabilidad a cargo del perdedor dentro del juicio.

3. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS.

En la sentencia es en donde se ve plasmado el resultado del proceso, y es por lo tanto en donde se contienen las consecuencias del mismo. "Los efectos pueden dividirse en jurídicos y económicos. Estos últimos consisten en el gravamen económico que para las partes supone el proceso. Los efectos jurídicos se clasifican en efectos jurídicos procesales y efectos jurídicos materiales. Los jurídicos procesales se clasifican, a su vez, en ejecutivos y declarativos."²¹

Los efectos económicos, serán todas aquellas cargas que tengan que cubrir las partes, derivadas del proceso. En tanto que los efectos jurídicos suponen actividades o situaciones que habrán de tener influencia en el cumplimiento del fallo. Los efectos ejecutivos de una sentencia se traducen en las actividades tendientes a cumplir lo dispuesto en la sentencia; el efecto declarativo, se traduce en la imposibilidad de que otro órgano jurisdiccional pueda emitir otra resolución sobre el mismo asunto.

²¹ DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. Tomo IV. Plus Ultra. Argentina. 1972. Pág. 166.

Por lo que se refiere a los efectos materiales, éstos suponen consecuencias que no existían al momento de interponer la demanda, es decir, se crea, se modifica o se extingue una situación jurídica, supuesto que ocurre en las sentencias constitutivas. A manera de ejemplo, tenemos los casos en que se anula algún acto administrativo y se ordena indemnizar los perjuicios ocasionados con el ejecución del acto

Los efectos de las sentencias, dependerán del tipo de fallo de que se trate, de donde se desprende que estén determinados según estemos en presencia de sentencias declarativas, constitutivas o de condena. Así, por ejemplo, los efectos de una sentencia pueden consistir en anular el acto que se impugna ante el Tribunal, en indemnizar los perjuicios ocasionados con dicho acto, o bien, en el caso de que se solicite el reconocimiento de un derecho subjetivo que se desconoce en el acto impugnado, el fallo podrá tener el efecto de que se reconozca al demandante una situación jurídica determinada en el fallo.

Más adelante abordaremos el tema relativo al reconocimiento de derechos subjetivos a través de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo, no podemos dejar de mencionar en este apartado que si el acto administrativo impugnado, a través del juicio de nulidad, afectaba un derecho subjetivo e incluso no lo reconocía como tal, la anulación de este acto supone la vuelta a la situación anterior y el consiguiente restablecimiento del derecho lesionado, tal y como lo prevé el mismo Código Fiscal de la Federación.

4. TIPOS DE SENTENCIAS QUE PUEDE EMITIR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

De acuerdo a lo antes expuesto, tenemos que, la sentencia es la resolución que pone fin a una controversia que surge entre las partes, cuando existe algún desacuerdo en cuanto a la aplicación o interpretación de una norma de derecho administrativo y dicha resolución emana de un órgano encargado de la impartición

de justicia, ya sea que pertenezca al poder judicial, o como en el caso que nos ocupa, al poder ejecutivo.

La sentencia constituye el acto del juzgador que tiene mayor trascendencia dentro del proceso, ya que mediante ella se resuelve el litigio. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el encargado de dirimir las controversias que en materia administrativa se presentan y corresponde a los magistrados que lo integran comparar la pretensión de las partes con el derecho objetivo en que la fundamentan.

"La sentencia en el contencioso administrativo constituye una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, la cual decide sobre las pretensiones que ha sido objeto del proceso, y que además constituye la meta, el resultado, tanto de las actividades de las partes como del órgano jurisdiccional." ²²

En este orden de ideas tenemos que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá emitir sentencias en las que reconozca la validez de la resolución impugnada; declare la nulidad ya sea lisa y llana o para determinados efectos; o bien en las que condene al pago de cierta cantidad o reconozca la existencia de un derecho subjetivo.

Las sentencias emitidas por dicho Tribunal deberán respetar las garantías constitucionales en materia de impartición de Justicia, la cual deberá ser siempre: pronta, expedita y eficaz, requisitos que constituyen "parte de la seguridad jurídica a que tienen derecho las personas que acuden a ellos, máxime cuando ese derecho está reconocido por nuestra Constitución Política vigente, por lo cual el Tribunal Fiscal de la Federación indiscutiblemente debe cumplir con ese fin: otorgar seguridad jurídica a quienes acuden a él para dirimir las controversias de

²² LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ob cit. Pág. 209.

su competencia, que es muy amplia, pues en los términos del artículo 23 de su Ley Orgánica conoce tanto de asuntos fiscales, como de cuestiones administrativas" ²³

A pesar de que el Código Fiscal de la Federación no contiene disposición alguna relativa a cuáles son los requisitos que las sentencias deben contener, las mismas no deberán apartarse de los lineamientos que dentro de la doctrina se han señalado como requisitos formales y sustanciales.

Los requisitos formales se refieren específicamente a la redacción y a los elementos de forma que deben contener las sentencias. Así tenemos que el artículo 22 del Código de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al Código Fiscal de la Federación, establece que las sentencias, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial (la expresión del tribunal que las dicta, el lugar, la fecha, el fundamento legal, la firma del juez, magistrado o ministro, y la autorización del Secretario), deben contener una relación sucinta de las cuestiones planteadas y las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinales, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal y de ser el caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Los requisitos sustanciales son aquellos que se refieren a cuestiones de fondo dentro del proceso. Tales requisitos son: la congruencia, la motivación, la fundamentación y la exhaustividad, mismos que ya hemos analizado.

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, establece que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; ocupándose primero de examinar aquellos que pueden llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la

²³ HERRERA MARTÍNEZ, Ma. De Jesús. La Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Segunda Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Agosto 1993.. Pág. 263.

resolución impugnada; de examinar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes; asimismo no deberá anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

Los tipos de sentencias que puede emitir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, están contemplados en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, mismo que dispone a la letra lo siguiente:

Artículo 239: La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

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

Como podemos observar, las sentencias emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no son meramente declarativas, pues no se limitan a declarar la validez o nulidad del acto impugnado, sino que en algunos casos se atiende a la pretensión para ordenar devoluciones, por ejemplo, caso en el que estamos en presencia de una sentencia de condena, pues se obliga a la autoridad a realizar determinado acto.

4.1. SENTENCIAS DE VALIDEZ.

Este tipo de sentencias demuestran la falta de eficacia de los conceptos de impugnación del particular que reclama la nulidad del acto o procedimiento dictado por la autoridad administrativa señalada como responsable, es decir, no se prueba la nulidad de la resolución impugnada. Como consecuencia, se deja a la autoridad en libertad para llevar a cabo el acto reclamado.

4.2. SENTENCIAS DE NULIDAD.

Uno de los principios que rigen las nulidades es el de "Declaración Judicial", conforme a dicho principio no podrá haber nulidad sin sentencia que la declare. Mucho se ha discutido, acerca de si la nulidad debe ser o no declarada por un juez, pues de ello depende que el acto jurídico exista y produzca consecuencias de derecho.

Al respecto, cabe diferenciar la nulidad absoluta de la nulidad relativa ya que las consecuencias jurídicas que genera un acto nulo o bien uno anulable son distintas. Nos explicaremos.

La nulidad absoluta es aquélla que impide la realización del acto por carecer de un requisito esencial del mismo, por lo que no puede ser convalidada y no desaparece por la confirmación o la prescripción. Los efectos, que llegare a producir el acto afectado de nulidad, serán provisionales y quedarán destruidos retroactivamente cuando el Juez pronuncie la nulidad, que puede ser declarada de oficio o a petición de parte interesada.

La nulidad relativa es aquélla que recae en los requisitos accesorios del acto jurídico, razón por la que no impide la formación del acto y sus respectivas consecuencias, pero esta nulidad necesita ser declarada y el acto subsiste hasta

el momento en que le Juez declare la nulidad que solo podrá pedir la parte interesada.

Queda claro entonces, que tratándose de nulidad absoluta, el juez a través de sus sentencias solo declara la nulidad mas no la crea. Entonces estamos en presencia de sentencias declarativas y no constitutivas. "En este aspecto no cabe duda de que la nulidad absoluta al menos, no es creada por el Juez sino simplemente comprobada. Es decir, que la sentencia que la acepta es declarativa y no constitutiva, como la que acoge la nulidad relativa".²⁴ Aquí el juez se limita a comprobar la nulidad existente.

En el caso de nulidad relativa, el juez dicta una sentencia constitutiva porque a partir de su resolución la nulidad existe "se constituye la nulidad" y por lo tanto el acto jurídico dejará de producir efectos y consecuencias de derecho.

Ahora bien, independientemente del tipo de nulidad del que se trate (absoluta o relativa), "parece claro que la nulidad (y aún la inexistencia) tiene que ser objeto de declaración judicial. O sea, que si bien el acto absolutamente nulo (o el inexistente) no deba producir efectos, de hecho los produce mientras no se hace efectiva la declaración judicial".²⁵ En esto consiste el principio de Declaración Judicial de la Nulidades.

Cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emite una sentencia de nulidad lisa y llana, se entiende que el acto anulado deja de surtir efectos y la autoridad emisora debe abstenerse de realizar cualquier conducta encaminada a aplicar o ejecutar dicho acto.

Este tipo de sentencias entra dentro de la clasificación de sentencias declarativas en las que el juzgador se limita a determinar que la resolución es nula.

²⁴ VÉSCOVI, Enrique. Ob cit. Pág. 304.

²⁵ Ibidem. Pág. 305.

Luego de la reforma efectuada en 1995 al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, el principal objetivo de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, sobre todo con la finalidad de evitar el reenvío constante a las autoridades para que corrijan la omisión de los requisitos formales que dieron origen a la nulidad. De esta manera, al resolver que el acto impugnado es nulo, la autoridad se limitará a emitir otra resolución.

Así tenemos que el artículo 237 establece que cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad en la demanda, la sala deberá examinar primero aquéllas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, lo que en cierta medida se traduce en mayor seguridad jurídica para el particular, al evitar que se deje al arbitrio de la autoridad la corrección de las omisiones que ocasionan que sus resoluciones sean impugnadas.

4.3. DE NULIDAD PARA EFECTOS.

En el caso de que no existan causales de ilegalidad que lleven a declarar la nulidad lisa y llana, tal como lo dispone el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, la Sala procederá a analizar las causales que versen sobre la omisión de requisitos formales o por violaciones al procedimiento, caso en el que se declarará la nulidad para efectos, es decir, la sentencia será para efectos, lo que implica que se deberá indicar en la misma las violaciones formales o de procedimiento que resulten fundadas, a fin de que la autoridad emita un nuevo acto subsanando las faltas que hubieren sido materia de controversia.

Desde sus inicios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha tenido la facultad de dictar sentencias para efectos, tal es así que la Ley de Justicia Fiscal en su artículo 57 establecía que en los puntos resolutive las sentencias expresarían los actos o procedimientos cuya nulidad se declarara o cuya validez

se reconociera, y el artículo 58 disponía que cuando la sentencia dictada en el juicio declarara la nulidad, debería indicar en qué sentido la autoridad debería dictar la nueva resolución debidamente fundada y motivada.

Tenemos entonces que, a través del Juicio Contencioso, se dotó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de las facultades de imprimir efectos en las declaratorias de nulidad que se traducen el deber de la demandada de conducirse en la forma y términos señalados por el propio Tribunal.

En este tipo de sentencias, los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establecen los lineamientos que deben seguirse para dictar una nueva resolución. Supone la declaración de nulidad de la resolución impugnada, pero estableciendo la forma en que la autoridad deberá emitir su nuevo acto. "Se da al Tribunal poder para ir más allá de la mera anulación, y es en estos casos donde se requiere que los magistrados analicemos mas cuidadosamente el sentido de las sentencias, a fin de lograr una verdadera seguridad jurídica a quienes depositan su confianza en las decisiones del Tribunal Fiscal, al acudir ante él a efecto de dirimir sus controversias." ²⁶

Entonces tenemos que, en las sentencias para efectos, la Sala no sólo tiene la obligación de señalar en que forma la omisión de requisitos formales y de procedimiento afectaron al particular, sino que además tendrá que indicar los términos en los que la autoridad demandada deberá emitir su nueva resolución, siempre y cuando no se trate de facultades discrecionales. Cabe destacar que hay autores que establecen que en la mayoría de los casos las sentencias para efectos se dictan para reponer el procedimiento, pero sin resolver el fondo del asunto.

Los efectos por los que se declara la nulidad de un acto administrativo pueden ser de dos tipos:

²⁶ HERRERA MARTÍNEZ, Ma. De Jesús. Ob cit. Pág. 268.

1. Aquellos que son exactamente determinados por el Magistrado que declaró la nulidad, es decir, se especifica en la misma sentencia anulatoria la forma y términos en los que la autoridad debe cumplirla.

2. Aquellos en los que el cumplimiento de la sentencia dependa de las facultades discrecionales de la autoridad, caso en el que se deja en libertad para elegir la forma y términos en que la autoridad dará el debido cumplimiento a la resolución del Tribunal.

Este tipo de sentencias deberá por lo tanto, ser congruente con las peculiaridades del caso concreto y las consideraciones de hecho y de derecho en que se base para determinar los alcances de la nulidad, porque no en todos los casos podrá la autoridad administrativa aplicar los lineamientos que le ordene la resolución del Tribunal.

Aquí, resulta de vital importancia que el Tribunal describa la causal de nulidad que aplica al caso concreto, y así en sus considerandos exponga el porqué declara la nulidad y los efectos de la misma para señalarle a la autoridad la forma y términos en que debe darle cumplimiento.

Sin embargo, a pesar de las facultades de los efectos que puedan señalarse en las sentencias del Tribunal Fiscal de Justicia Fiscal y Administrativa, no debemos olvidar que "las autoridades administrativas conservan siempre todas sus facultades respecto de la revisión, liquidación o imposición de sanciones a los particulares y que la única función del Tribunal será la de convalidar o nulificar esos actos, pero sin asumir nunca funciones que serían propias de la autoridad administrativa. El Tribunal podrá decir que el contribuyente no adeuda el impuesto que le cobra la autoridad, pero no que de las constancias del expediente adeuda a

otros a los que la autoridad nunca se había referido, ya que al hacer esto se extralimitará en sus funciones." ²⁷

El maestro Manuel Lucero Espinosa considera que "en los casos de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, la sentencia en los casos en que precise los términos en que debe dictarse otra, tendrá efectos restitutorios de los derechos que hayan sido violados al actor, como son los casos de devolución de ingresos indebidamente percibidos por el Estado, en materia de pensiones civiles o militares, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en materia de pago de daños o perjuicios causados por servidores públicos a los gobernados." ²⁸

El señalamiento claro y específico de los efectos para los cuales se declara la nulidad de una resolución es de fundamental importancia ya que de ello dependerá el cumplimiento de la misma, además de que evitará que se recurra a recursos procesales posteriores, como pueden ser el recurso de queja o incluso el juicio de amparo. En efecto, de no hacerse un cuidadoso señalamiento de los efectos de la sentencia, pudiera presentarse la indebida repetición del acto o resolución anulado, o bien, el exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, cuando los efectos de las sentencias hubieren sido deficientemente señalados.

El mismo artículo 239, señala que en el caso de sentencias de nulidad para efectos en las que se obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, tal obligación deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. En caso de que la autoridad no cumpliera con esta obligación, dentro del término aludido, el contribuyente puede hacer valer en su favor el recurso de queja previsto en el artículo 239-B, por una sola vez, posteriormente puede interponerse el juicio de amparo. En el caso de

²⁷ KAYE, Dionisio J. Derecho Procesal Fiscal. Colección de Textos Universitarios. Sexta Edición. Themis. México. 2000. Pág. 248.

²⁸ Ob cit. Pág. 261.

que la sentencia de amparo fuere desfavorable a la autoridad administrativa, ésta podrá interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa correspondiente.

4.4. DECLARATIVAS Y DE CONDENA (RECONOCIMIENTO DE DERECHOS SUBJETIVOS).

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene competencia para dictar sentencias que anulan actos de autoridad o que reconocen su validez, pero también, puede dictar sentencias que reconocen derechos de particulares frente a la Administración Pública, podemos considerar entonces que emite sentencias constitutivas de derechos.

Por ejemplo, en materia de pensiones y de cumplimiento de contratos de obra pública se reconoce el derecho a una prestación cuando se emite una sentencia en la que se obliga al cumplimiento de obligaciones a favor de los particulares, esas obligaciones pueden ser de dar o de hacer, sin embargo en la práctica no se dan medios para hacer cumplir esas resoluciones.

Si entendemos al derecho subjetivo como "La situación en que se encuentra una persona que es titular de un interés que está reconocido socialmente como legítimo y que el ordenamiento jurídico tutela genéricamente en sus declaraciones o principios más generales, pero que depende de los jueces declarar, o no, la tutela normativa del mismo."²⁹ Entonces no podemos dejar de mencionar la importancia que tienen las sentencias que reconocen la existencia de derechos subjetivos que pueden emitir las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sobre todo por los efectos que éstas llevan implícitos.

²⁹ AFTALION, Enrique R. Introducción al Derecho. Segunda edición. Abeledo-Perrot, Argentina, 1992. Pág. 555.

Nos queda claro, entonces, que las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tienen características tanto del Contencioso de Anulación como del Contencioso de Plena Jurisdicción, esto es, dicho tribunal tiene facultades para juzgar acerca de la legalidad de los actos administrativos y de ser el caso declarar su nulidad (contencioso de anulación), pero también es competente para modificar dichos actos sometidos a su consideración, facultad que ejerce estableciendo en sus sentencias las bases conforme a las cuales la autoridad administrativa debe dictar una nueva resolución. Incluso, al dictar una sentencia en la que se reconozca un derecho subjetivo, puede dicho tribunal mencionar en la misma los efectos para los cuales se emite, lo que nos pone en evidencia que no se trata únicamente de sentencias declarativas, sino constitutivas, con todas las características y efectos de las mismas.

5. COSA JUZGADA

En su concepción etimológica, cosa juzgada significa, lo decidido, lo que ha sido materia de decisión judicial, a través de ella se asegura la definitividad de toda controversia. En virtud de la cosa juzgada, todo negocio jurídico ya decidido no podrá ser objeto de una controversia posterior, además de que el efecto producido por la sentencia no podrá ser sustituido por un efecto distinto. Esto se traduce en el hecho de que a través de la cosa juzgada, el negocio que se ha resuelto a través de la misma, no puede cambiar ni ser impugnado, además de que adquiere el carácter de obligatorio y como tal debe respetarse. Al respecto el Código Federal de Procedimientos Civiles establece que la Cosa Juzgada "es la verdad legal y que contra ella no se admite recurso ni prueba de ninguna especie", salvo los casos expresamente determinados en la Ley.

Los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tendrán la fuerza de Cosa Juzgada, lo que significa que cuando una Sala del Tribunal dicta una resolución, ésta no puede ser modificada por la misma Sala y por ninguna otra

Sala del mismo Tribunal. En virtud de la cosa juzgada, las autoridades fiscales una vez emitida la sentencia por una Sala, no pueden emitir una nueva resolución argumentando que los hechos que se ventilaron en el juicio contencioso respectivo, no fueron ciertos o fueron mal apreciados, ya que la fuerza de la cosa juzgada implica forzosamente que la sentencia ya no pueda ser discutida. Las autoridades no pueden eludir el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, precisamente en virtud de que esas determinaciones tiene el carácter de cosa juzgada.

Ahora bien, en el caso de que una de las partes no esté de acuerdo con el sentido de la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrán interponer un recurso posterior, del cual habrá de conocer el Poder Judicial de la Federación, a través de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Colegiados de Circuito en su caso.

Cuando quien esté inconforme con la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea la autoridad, podrá interponer el llamado recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. Al respecto, el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, establece que las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica. El recurso de revisión deberá interponerse por escrito en el que se expresen los agravios que la resolución causa a la autoridad recurrente. En la revisión solo se atenderá a los agravios hechos valer por el recurrente, ya que la parte que no fue materia de revisión, deberá quedar intacta.

CAPITULO IV.

LA DECLARACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO SUBJETIVO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. (CAUSA PETENDI)

1. IMPLICACIONES JURÍDICAS QUE CONLLEVA EL EMITIR SENTENCIAS CONSTITUTIVAS Y DE CONDENA.

2. LOS EFECTOS RESTITUTORIOS EN LAS SENTENCIAS QUE DECLARAN LA EXISTENCIA DE DERECHOS SUBJETIVOS.

CAPITULO IV. LA DECLARACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO SUBJETIVO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1. IMPLICACIONES JURÍDICAS QUE CONLLEVA EL EMITIR SENTENCIAS CONSTITUTIVAS Y DE CONDENA.

Si bien hemos estudiado que la finalidad de un tribunal de simple anulación es lograr que se mantenga la legalidad de los actos que emanan de la administración pública y la finalidad de un tribunal de plena jurisdicción es el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por un acto administrativo, existen casos como el de nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que a pesar de ser un tribunal de anulación, se estableció con la finalidad de conocer sobre la violación de derechos subjetivos.

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no son meramente declarativas, pues desde la Ley de Justicia fiscal se reconoció que en algunos casos llevan implícita una condena, como por ejemplo cuando se declara la nulidad de una resolución que niega la devolución de cantidades pagadas indebidamente al fisco. Así también tenemos casos en los que las sentencias pueden ser constitutivas, como por ejemplo, cuando se anula una resolución que niega un estímulo fiscal.

El artículo 202 fracción I, del Código Fiscal de la Federación, establece que será improcedente el juicio de nulidad ante el Tribunal cuando se impugnen resoluciones que no afecten los intereses jurídicos del demandante, de donde podemos entender a contrario sensu, que para la procedencia del juicio de nulidad resulta necesario que exista la violación a un interés jurídico (mismo que ha sido identificado por la Suprema Corte de Justicia con el derecho subjetivo), de donde

se desprende, entonces, que para acudir a demandar debe acreditarse la existencia del interés jurídico, para que posteriormente, el Tribunal reconozca la existencia de tal derecho, con las consecuencias que ello implica. Por lo que queda claro que dicho Tribunal está facultado para emitir sentencias de condena y en las que se declare la existencia de un derecho subjetivo conforme a lo dispuesto por el artículo 239 fracción IV del citado ordenamiento legal.

Ya hemos estudiado que las sentencias de condena pueden ser de dar, de hacer o de no hacer, sin embargo, en materia administrativa, la única sentencia que puede ser susceptible de cumplimiento coactivo es la de dar, de ahí que en las sentencias de hacer o no hacer, es de utilidad recurrir a la cuantificación de las prestaciones para poder dar el debido cumplimiento a la sentencia respectiva.

La dificultad en el cumplimiento de las sentencias, en materia de contencioso administrativo, se presenta debido a que no se trata de materias como la civil o la penal en las que las responsabilidades se imputan a la persona misma y no a las autoridades o a sus funciones o actividades oficiales. De ahí que no sea cuestión fácil determinar los efectos que pudiera tener una sentencia de condena, ya que sería tanto como partir de la idea de que a una autoridad se le puede exigir el cumplimiento de determinada conducta a través de otra autoridad, lo que sin duda alguna choca con la idea de distribución de facultades y competencias dentro de la Administración Pública. Podríamos pensar, entonces, que las sentencias no tienden a condenar a una autoridad por resolución de otra.

Generalmente, cuando una sentencia hace referencia a obligaciones de dar, hacer o no hacer algo, como puede ser por ejemplo, el otorgamiento de una autorización, la prestación de un servicio o la realización de una obra, se presenta el problema de cómo hacer valer una sentencia de este tipo, porque la autoridad juzgadora no puede realizar actividades de ejecución, ya que sería tanto como invadir la esfera de competencia de la autoridad administrativa, razón por la cual resulta necesario optar por el cumplimiento a través de pago en dinero, supuesto

que permite el cumplimiento a través de la disposición de los fondos del erario público.

Debemos entender, entonces, que "ni la condena de hacer ni la de no hacer, ni la sentencia constitutiva, ni la declarativa son ejecutables. En todos los casos, lo que se aplican son medios indirectos, compulsivos unas veces, sustitutivos otras y consecuenciales en el resto. Así, la sentencia que declara la nulidad de una resolución de impuestos, sólo puede tener consecuencias, como las de hacer penalmente responsable a la autoridad que insista en el cobro coactivo de la liquidación anulada. Pero si se trata de la negativa a un permiso de importación, a una licencia de construcción, o a una autorización de cambio de uso de suelo, tendrán que implantarse medios compulsivos que comenzarán por ser disciplinarios: Multa a la autoridad renuente, suspensión de funciones y destitución de empleo. No obstante todo lo que disciplinariamente pueda hacerse, en el fondo subsiste la inejecutibilidad."³⁰

Para el tema en estudio, la importancia de las sentencias constitutivas y de condena, radica principalmente en el cumplimiento de las mismas. Más aún, en el caso de sentencias en las que se reconocen derechos subjetivos, puesto que si se contempla la posibilidad de que las mismas tengan efectos restitutorios, esto se traduce, desde luego, en sentencias constitutivas que tendrán que ser cumplimentadas.

En este orden de ideas, es de utilidad hacer referencia a la importancia de la función jurisdiccional del Estado, ya que es a través de ella que los tribunales, al decir el derecho a favor de quien lo tiene, dotan de eficacia al sistema normativo. Son precisamente los Tribunales ya sea administrativos o jurisdiccionales, quienes concretizan los mandatos del legislador y establecen las bases para una mejor convivencia entre los individuos.

³⁰ BRISEÑO SIERRA, Humberto. Ob cit. Pág. 588.

Por ello resulta indispensable la revisión del ordenamiento legal acerca de las cuestiones sobresalientes que se presentan en el desarrollo de esa función jurisdiccional, y es el legislador el encargado de perfeccionar los instrumentos jurídicos de que disponen los tribunales para mejorar sus resultados. La prioridad será siempre la seguridad jurídica de los individuos, procurando dar mayor certidumbre a las partes en el juicio, ya que con ello se asegura una mejor impartición de justicia.

En este orden de ideas, a partir de enero de 2001, se introducen en el Código Fiscal de la Federación, diversas disposiciones relacionadas con el contencioso administrativo, las mismas se refieren a los temas de la demanda, la carga de la prueba, el razonamiento en la sentencia, los efectos de la misma y, en su caso, el cumplimiento que correspondería a las autoridades administrativas. Lo anterior, sin duda introduce importantes elementos de certeza en un tema hasta ahora sin regulación específica.

En efecto, algunos de los aspectos más sobresalientes referentes al contencioso administrativo, los encontramos en los artículos 208, 237 y 239 del mencionado código. El artículo 208 es adicionado con una fracción VIII en la que se dispone que será indispensable que en el escrito de demanda se señale lo que se pide y en el caso de señalar una sentencia de condena, se deberá señalar las cantidades o actos cuyo cumplimiento se reclama. Asimismo, el artículo 237 dispone que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada y en el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada. Por último, el artículo 239 contempla la facultad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal para emitir sentencias que declaren la existencia de un derecho subjetivo y condenen al cumplimiento de una obligación.



En virtud de estas reformas se establece con mayor claridad el objetivo del contencioso administrativo que es la resolución de los conflictos entre la administración pública y los particulares, pero además de ello se amplía en cierto sentido la facultad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dándole sin duda alguna mayor libertad para que en base a las pretensiones de las partes y a las pruebas que aporten puedan declarar la existencia de un derecho subjetivo e inclusive condenar a la restitución del mismo en el caso de que hubiere sido violado.

Cabe recordar que la importancia de las sentencias constitutivas radica en que sólo a través de ellas puede determinarse la existencia de una situación jurídica, aunque de hecho dicha situación ya existe. Esto se explica por ejemplo, en el caso específico de que se busque la anulación de un acto administrativo, en donde no será el magistrado quien anule dicho acto, porque si tal resolución administrativa se emitió con algún vicio que la haga carecer de validez, esta será nula no porque lo disponga el juzgador sino porque existen razones que llevan a concluir tal aseveración, sin embargo, sin la determinación judicial no existe anulación.

Existen casos, en los que indudablemente la labor del magistrado será fundamental para determinar si procede o no la anulación de un acto administrativo, pero sobre todo si procede o no condenar a la autoridad a realizar determinada conducta en base al reconocimiento de un derecho del particular. De ahí la importancia de analizar el derecho que le asista al particular que acude a demandar ante el Tribunal, lo que se conoce en materia jurídica como el principio de la "aparición del buen derecho".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que en materia de suspensión, basta la aparición del derecho invocado por el quejoso, para otorgarla, esto es, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho. Esto tiene su fundamento en el principio *fumus boni iuris* o *aparición del buen derecho*, esto es, que el derecho legítimamente tutelado de quien solicita la suspensión existe y le pertenece aunque sea en aparición, entonces en virtud de este principio, para

otorgar la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho subjetivo que se dice violado, es decir, que el juzgador realice un estudio de verosimilitud del derecho del solicitante, sin que entre al fondo del asunto para concederla.

El ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro Góngora Pimentel, sostiene que "Para tomar en cuenta la naturaleza de dicha violación en suspensión, de acuerdo al sentido gramatical de la palabra 'naturaleza' deberá atenderse a la esencia y propiedades características, tanto del acto de autoridad materia de impugnación, como el derecho subjetivo que se le conculcó con dicho acto."³¹

Ahora bien, uno de los requisitos para la procedibilidad de una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es que se afecte el interés jurídico del demandante, es decir, su derecho subjetivo, el examen de este interés jurídico implica generalmente el de la apariencia del buen derecho, que se traduce, como podemos observar en el examen del interés o de la titularidad del demandante.

Sin duda, será importante el análisis del derecho con el que acude el demandante ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque en base a este se resolverá si le asiste o no la razón, pero lo más importante será, que en el caso de que se le dé la razón y de que se reconozca su derecho subjetivo, la sentencia mediante la cual se haga tal reconocimiento podrá tener efectos restitutorios.

Los efectos restitutorios tienen la finalidad de reparar los daños ya sufridos con motivo de la realización del acto reclamado, además de que se invalide dicho acto, restituyéndose así al quejoso en el goce de la garantía violada.

³¹ "La Apariencia del Buen Derecho". Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serie Debates Pleno.Themis. México. 1996. Pág. 90.

Ahora bien, de qué sirve una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que reconoce la existencia de un derecho subjetivo si no se restituye al demandante en el goce de ese derecho, es decir, nunca se le puede reintegrar en el uso y goce del mismo tal y como se encontraba antes de la violación.

Entonces, resulta legítimo plantear la interrogante de cuál fue la intención del legislador al plasmar en el Código Fiscal de la Federación la posibilidad de que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reconozcan la existencia de un derecho subjetivo y de que las mismas tengan efectos restitutorios.

La exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto que Reforma Diversas Disposiciones Fiscales (Miscelánea Fiscal), consultable en la Gaceta Parlamentaria, Año III, número 646-I, correspondiente al jueves 7 de diciembre de 2000, misma que contiene las reformas al Código Fiscal de la Federación, no explica de ninguna manera el sentido y finalidad de la reforma, estamos entonces en presencia de una exposición de motivos, de las muchas que existen, en la que no se explica la razón de ser de tal reforma, consistente principalmente para el caso que nos ocupa, en la posibilidad de emitir sentencias en las que se reconoce la existencia de un derecho subjetivo, con la posibilidad de tener efectos restitutorios.

Pero el hecho de que no exista una explicación en la exposición de motivos, no quiere decir que se trate de una cuestión sencilla y mucho menos que en virtud de tal reforma no se vayan a presentar en la práctica problemas relativos a la aplicación de los preceptos jurídicos antes referidos. Sobre todo en el momento en que se emitan ese tipo de sentencias.

Nos queda claro que las sentencias de amparo tienen efectos restitutorios en virtud de los cuales, se deja sin efectos el acto impugnado y se le restituye al

quejoso en el goce de la garantía o derecho que le ha sido vulnerado. Pensemos, sin embargo en el caso en que contemos con una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la que se reconoce un derecho subjetivo violado y la misma tenga efectos restitutorios, se podría presentar una duda respecto de ¿cuál podría ser alcance de esos efectos?. Más aún, en el caso de que fuera imposible restituir al demandante en el goce de su derecho subjetivo violado, ¿tal reparación podría ser objeto de una indemnización?

Pensemos, por ejemplo, en un caso concreto. Un particular introduce al país un aparato electrónico y de acuerdo a la Tarifa General de Importación no se encuentra obligado a obtener permiso de importación para dicho aparato, sin embargo, la Dirección General de Aduanas, emite una resolución por la que decomisa dicha mercancía argumentando que debió haberse recabado el permiso de importación respectivo para estar en posibilidad de introducir esa mercancía al país. Obviamente, el particular acudirá al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa solicitando la nulidad de esa resolución. Lo interesante es, cuando además de declarar la nulidad, el Tribunal reconozca que el particular tiene el derecho a importar ese aparato, sin necesidad de exhibir el permiso respectivo, lo que implicaría que ordenase se le devolviera al particular la mercancía, pues con ello se vuelven las cosas al estado en que se encontraban antes de la emisión de la resolución administrativa.

Ahora bien, en el mismo ejemplo anterior, pensemos en la posibilidad de que la mercancía por algún motivo desapareciera y fuese imposible devolverla al particular. ¿El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá en su sentencia pronunciar mandamiento alguno encaminado a prever tal situación, como una forma de los efectos restitutorios que pueden tener sus resoluciones?, ¿puede ordenar la devolución de la mercancía o en su caso el resarcimiento económico en caso de pérdida de la misma?

Esta interrogante se relaciona con el tema de la ejecución de la sentencia, que consiste precisamente en hacer efectivo jurídica y materialmente el mandato concreto contenido en la sentencia, que a su vez, deriva del mandato general y abstracto contenido en la Ley.

En materia de amparo, la ejecución se efectúa restituyendo al quejoso en el pleno goce de sus garantías individuales, reponiendo las cosas al estado que tenían antes de la violación, cuando el acto reclamado es de carácter positivo, y cuando el acto reclamado es de carácter negativo, el efecto de la sentencia de amparo será obligar a la autoridad a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía le exija.

Sin duda alguna, una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la que se reconozca la existencia de un derecho subjetivo y ordene la restitución al demandante en el goce del derecho violado, incluso mediante una remuneración económica, significa un gran avance para el derecho administrativo, ya que de ser aplicada, dicha sentencia vendría a evitar una mayor saturación en los Tribunales de Amparo, pues para el particular resultaría innecesario acudir a otra instancia, cuando a nivel administrativo se ha dado respuesta a sus demandas.

2. LOS EFECTOS RESTITUTORIOS EN LAS SENTENCIAS QUE DECLARAN LA EXISTENCIA DE DERECHOS SUBJETIVOS.

La función del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como tribunal de anulación es resolver la problemática que se presenta cuando el particular reclama un interés jurídico que considera afectado en su derecho subjetivo por los actos que emiten las autoridades.

Cuando hay un desacuerdo entre el particular y la administración pública sobre la aplicación de la ley, ambas partes pretenden la prevalencia de su respectivo criterio dentro del Juicio Contencioso Administrativo. Al surgir un conflicto de tal naturaleza, el juzgador debe ajustarse a lo que se encuentra ordenado por la ley y por la jurisprudencia a efecto de definir el derecho de las partes. Si en dicha controversia vence el particular, se le ordena a la autoridad cumplir con una conducta que se estima es la legal, estamos entonces ante una sentencia de condena, que obliga a la autoridad a cumplir una obligación de dar, de hacer, o de no hacer. Sin embargo, puede ser que el Tribunal, emita una sentencia en la reconozca la existencia de un derecho subjetivo lo que implica analizar el momento desde el cual el particular es titular de ese derecho y desde cuando la autoridad ha dejado de reconocerlo, para posteriormente determinar si dicha sentencia tendrá efectos restitutorios.

Desde luego, todo depende de la tarea responsable y acertada del juzgador, al interpretar la ley, pues en ellos radica la función de examinar el control de la legalidad de las resoluciones y actos de la administración. Pero no se trata solo de interpretar el sentido de la norma, sino de tener el debido cuidado de examinar los hechos concretos del caso y analizar las repercusiones que la resolución puede ocasionar a los principios del sistema jurídico y sobre todo al interés y orden público. Pues de todo ello depende que se logre una mejor impartición de justicia administrativa.

Pero la principal interrogante a resolver en este apartado es, qué significa que una sentencia tenga efectos restitutorios, y cuáles son los alcances de éstos. Al respecto, cabe mencionar que en materia de amparo, cuando se concede al quejoso la protección de la Justicia Federal en contra de una ley tributaria, el efecto del amparo, consiste en eximir al quejoso de su acatamiento, y en el caso de que dicha ley ya se hubiera aplicado en su perjuicio, la sentencia de amparo tendrá el efecto de anular o invalidar los actos de aplicación que se hubieren

realizado para volver las cosas al estado que se encontraban antes de su ejecución.

En esto consisten los efectos restitutorios de una sentencia de amparo, mismos que se encuentran reconocidos por la Ley de la materia en su artículo 80 que señala que "La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija."

Nos queda claro, entonces, la naturaleza de una sentencia de amparo y sus efectos. Así por ejemplo, en el caso de que un contribuyente acudiera al amparo para reclamar la inconstitucionalidad de una Ley Fiscal en virtud de la cual se le hubiera obligado a efectuar el pago de alguna contribución, si se le concede el Amparo y Protección de la Justicia Federal, tendrá el derecho a que la autoridad que hubiere recibido el pago del impuesto erogado por el quejoso le devuelva lo indebidamente pagado.

Este es solo un ejemplo de la gran cantidad de supuestos que pueden presentarse en la práctica, pero lo interesante no es analizar los efectos de las sentencias de amparo, sino los efectos de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que reconocen la existencia de un derecho subjetivo.

En efecto, si el juicio de amparo procede contra actos que lesionen los derechos subjetivos del quejoso, no reparables mediante el agotamiento de los medios de defensa ordinarios y sus sentencias al reconocer la existencia de un derecho pueden según sea el caso tener efectos restitutorios, cabe plantear la interrogante de si las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en donde reconoce la existencia de un derecho subjetivo, podrían o

no tener efectos restitutorios en el caso de que ya se le hubieren causado al particular daños al haberse dejado de reconocer ese derecho oportunamente.

Imaginemos que acudimos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para demandar la negativa ficta de una solicitud de pensión para un miembro del ejército. Y que dicho tribunal proceda a analizar no sólo la omisión en que incurrieron las responsables al no darle contestación a su escrito de solicitud de otorgamiento de pensión, sino también la negativa ficta que se generó con tal actitud omisa, esto significa, que si se analizó la legalidad de la negativa ficta que implica en forma tácita la negativa de la solicitud otorgamiento de pensión para un miembro del Ejército, habiéndose analizado también el fondo de esta negativa ficta, o sea los requisitos que satisfizo la quejosa a efecto de obtener la pensión correspondiente, determinando la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que sí procede otorgar la pensión, ello implicaría que, las autoridades demandadas tengan la obligación de otorgar esa pensión sin exigir mayores requisitos ni trámites administrativos. Además de que puede contener dicha sentencia efectos restitutorios, que pudieran consistir en el reconocimiento de ese derecho subjetivo público a obtener la pensión, incluso desde antes de la negativa de la autoridad, lo que implicaría que la sentencia tenga efectos restitutorios, ya que se ordenaría a pagar dicha pensión desde que nació el derecho del particular a percibirla.

Ahora bien, habría que plantear la interrogante de si sólo se trata de el reconocimiento del derecho subjetivo a la legalidad, como lo señala el maestro Gabino Fraga, pues señala que "El contencioso que conoce el Tribunal se ha estructurado dentro de los lineamientos de un proceso subjetivo de legalidad, ya que la reclamación del particular que promueve el juicio sólo es procedente si constituye el ejercicio del derecho a la legalidad que es un derecho subjetivo."³²

³² Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésimo Segunda edición. Porrúa. México. 1993. Pág. 462.

Tal vez se trata sólo de establecer de una forma más clara la legitimación que debe demostrar el recurrente, es decir, lo que se conoce como el requisito subjetivo del interés, sin el cual no puede demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo, a pesar de que no existe en la exposición de motivos explicación alguna al respecto a la reforma por la que se otorga esta facultad al Tribunal, no creemos que la intención sea solo la de reconocer el derecho subjetivo a la legalidad.

Por otra parte, desafortunadamente en la práctica siempre se presenta la resistencia de las autoridades administrativas a cumplir lo dispuesto en los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, razón por la cual debe acudir al juicio de amparo para conseguir su cumplimiento. Debemos reconocer, a pesar de todo lo expuesto en la presente investigación, que lamentablemente los fallos del Tribunal son, en términos generales, de carácter declarativo y que, en consecuencia, no dan lugar por sí mismos, en forma inmediata, a la ejecución forzosa. Es precisamente por ello, que en la mayoría de los casos se acuda al juicio de amparo, en atención a que el Tribunal carece de la facultad de imperio, y no posee medios coercitivos para lograr el cumplimiento de sus propias sentencias. Así pues, el juicio de amparo es el medio para que ante otro organismo se logre transformar una resolución meramente declarativa en un mandamiento idóneo, directamente y por sí mismo, para motivar la ejecución.

En materia de amparo, resulta muy interesante conocer qué se entiende por interés jurídico ya que sólo en virtud de este puede acudir a demandar la protección de la justicia federal ante una violación de garantías individuales. Doctrinariamente se ha establecido que el interés jurídico es aquel reputado como el derecho reconocido por la ley, es decir, lo que se conoce como derecho subjetivo que implica la facultad de exigir alguna institución o figura reconocida por el derecho objetivo.

En otras palabras, el interés jurídico implica la unión de: la facultad de exigir que otorga la norma y la obligación o deber jurídico de cumplir con esa exigencia. Es lo que se conoce como derechos subjetivos que pueden ser privados (cuando el obligado es el gobernado) o públicos (si la obligación es imputable a un órgano del Estado).

Ahora bien, la sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para efectos de acreditar el interés jurídico en el juicio de amparo, en el caso de que se acudiera a dicho medio de defensa, faculta al demandante para realizar actos tendientes a la defensa de los actos que le causen perjuicio, esto en razón de que dichas medidas se relacionan y tienen su base precisamente en los derechos que le han sido reconocidos mediante la sentencia del Tribunal y a través de ella se acredita el interés jurídico en el juicio constitucional.

Así las cosas, si las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son definitivas y producen cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano público, correlativo del derecho de un particular, es evidente que cuando se desobedece, o se deja de cumplir, la resolución de la Sala Fiscal, se configura el supuesto de una violación de garantías individuales, puesto que se priva al particular de un derecho nacido por virtud de sentencia firme de autoridad competente.

Consecuentemente, si a través de una resolución jurisdiccional se reconoce el derecho que le otorga una disposición normativa a un particular, esta resolución es la que le otorga la facultad de exigir el cumplimiento a sus garantías individuales, porque dicha resolución acredita el interés jurídico para interponer el juicio de amparo.

Ahora bien, si atendemos a la naturaleza del Juicio de Garantías, debemos afirmar que su finalidad es proteger las garantías individuales, y por lo tanto no debe convertirse en un recurso de queja ni en un incidente de inejecución de sentencia

por el que se pretenda darle cumplimiento a las sentencias de un tribunal administrativo.

Sin embargo, debe reconocerse que, además de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de poderes coercitivos y ejecutivos tendientes a la ejecución de sus fallos, el mismo Código Fiscal no prevé ningún procedimiento que permita la ejecución de los mismos. Razón más que evidente de que no es posible ejecutar de modo coactivo las sentencias emitidas por dicho Tribunal. Es por ello que se configura una violación de garantías individuales cuando la autoridad administrativa, se resiste a cumplir con la sentencia del Tribunal, caso en el que los particulares acudirán necesariamente al juicio de amparo para hacer cumplir tales resoluciones.

Por otra parte, todo orden jurídico debe buscar la impartición de justicia en forma ágil, eficaz y sin formulismos, y la materia administrativa no es la excepción. Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde hace varios años, pueden establecer además de la nulidad de la resolución impugnada los términos en los que habrá de emitirse la nueva resolución por las autoridades, y en su caso la condena correspondiente.

Aunado a lo anterior, el Código Fiscal de la Federación contempla la posibilidad de que las sentencias del Tribunal tengan efectos restitutorios, lo que puede significar restablecer las cosas al estado que guardaban, antes de haberse decretado o ejecutado el acto.

Debemos entender entonces, que el Tribunal tiene facultades para lograr la restitución de los derechos afectados, ya que como el mismo Código Fiscal lo establece, de ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades quedaran obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

En estas condiciones, tomando en cuenta la finalidad con que fue creado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que en su regulación no se adoptaron las formas puras del modelo contencioso administrativo subjetivo ni el de mera anulación, podemos concluir que las Salas de ese tribunal pueden imprimir efectos a sus fallos, para lograr el otorgamiento o restitución al actor en el goce de los derechos afectados o desconocidos.

Lo anterior significa que será el propio Tribunal, quien determine en cada caso si procede o no una declaratoria acompañada de efectos, porque dependerá de la controversia sometida a su conocimiento, si de emite una sentencia que aparte de reconocer un derecho imponga la obligación de restituir al afectado en el goce de ese derecho, en la medida en que sea posible y mediante las acciones que considere necesarias.

Para concluir diremos que el derecho subjetivo que se le reconozca a la parte demandante mediante una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no debe entenderse, desde luego, como una sustitución de facultades de las autoridades responsables ni como la creación de un derecho subjetivo que sólo puede ser otorgado por ley, sino como el resultado del análisis que realiza el juzgador de los argumentos y pruebas vertidas durante el juicio.

Es precisamente ese derecho que le ha sido reconocido al particular, el que permite en base a su naturaleza, que puedan llevarse a cabo todas las medidas necesarias para hacerlo cumplir, pero sobre todo, para poner a su titular en el efectivo goce del mismo, pues una de las características de los derechos subjetivos es la posibilidad de hacerlos valer.

De ahí, la importancia que tiene el hecho de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueda emitir sentencias que reconozcan la existencia de derechos subjetivos, pues al obtener una sentencia en tal sentido, se entiende que

podrán llevarse a cabo, posterior a la emisión de la sentencia, todos los actos tendientes a garantizar al particular el ejercicio de su derecho subjetivo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La importancia de la función jurisdiccional del Estado, radica en que, es a través de ella que los tribunales, al decir el derecho a favor de quien lo tiene, dotan de eficacia al sistema normativo y de esta forma establecen las bases para una mejor convivencia entre los individuos.

SEGUNDA. La función del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como tribunal de anulación, es resolver la problemática que se presenta cuando el particular reclama un interés jurídico que considera afectado en su derecho subjetivo por los actos que emiten las autoridades. Cuando hay un desacuerdo entre el particular y la administración pública sobre la aplicación de la ley, ambas partes pretenden la prevalencia de su derecho dentro del Juicio Contencioso Administrativo.

TERCERA. La finalidad de la mayoría de las acciones que se ejercitan a través del Juicio Contencioso Administrativo es obtener la declaración de anulación de resoluciones y actos administrativos principalmente en materia fiscal, porque no se limita a esta materia la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

CUARTA. Si el juicio contencioso administrativo es el medio a través del cual se logra mantener la legalidad de los actos administrativos, entonces los resultados obtenidos a través del mismo deben demostrar la utilidad de este tipo de jurisdicción. Es por ello que la evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha comprendido tanto el aumento de sus facultades y competencia, como un nuevo tipo de sentencias que permiten el reconocimiento de derechos subjetivos y la posibilidad de tener efectos restitutorios.

QUINTA. En un tribunal de anulación, solo se logra anular la resolución combatida a través de una declaración que no puede ser ejecutada por el propio tribunal, en tanto que en un tribunal de plena jurisdicción el tribunal sí puede ejecutar sus resoluciones en virtud de que se busca el restablecimiento de un derecho subjetivo.

SEXTA. El cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no contemplan una ejecución forzosa, es por ello que el Código Fiscal de la Federación no contiene un capítulo de ejecución y tampoco las reglas para la declaración de sentencias ejecutoriadas. Lo que impide que la impartición de justicia que lleva a cabo el Tribunal a través de sus sentencias quede la mayoría de las veces sin aplicación alguna.

SÉPTIMA. Si lo que se persigue es lograr una mayor efectividad de las sentencias de dicho tribunal, sería útil intentar una reforma que permita la verdadera ejecución de las mismas, porque de lo contrario, aún y cuando ahora el Tribunal tenga todas las facultades para declarar la existencia de derechos subjetivos y condenar a la restitución de los mismos, de nada sirve tal facultad ante la imposibilidad de cumplimiento de sus fallos.

OCTAVA. Debe existir siempre en el campo jurídico el estudio de alternativas de solución para lograr una más rápida y eficaz impartición de justicia, de ahí que resulta útil establecer la interrogante, de si puede considerarse que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se acercan a lo que son las sentencias jurisdiccionales, ya que si reconocen la existencia de derechos subjetivos y se dictan con efectos restitutorios, sólo falta que pueda llevar a cabo el cumplimiento de los mismos.

NOVENA. El que una sentencia tenga efectos restitutorios significa que además de anular o invalidar los actos impugnados que se hubieren realizado, ordena volver las cosas al estado que se encontraban antes de la ejecución de dicho acto, con las consecuencias que este mandamiento ocasiona.

DÉCIMA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene facultades para lograr la restitución de los derechos afectados, ya que de ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades quedaran obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieran sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

DÉCIMA PRIMERA. Dependerá del criterio del juzgador, según sea el caso concreto, señalar cuáles son y en que consisten los efectos restitutorios de sus sentencias para lograr con ello que se subsane el daño cometido con la emisión y ejecución del acto impugnado.

DÉCIMA SEGUNDA. Una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la que se reconozca la existencia de un derecho subjetivo y se ordene la restitución al demandante en el goce del derecho violado, de ser aplicada, evitaría la mayor saturación en los Tribunales de Amparo, pues para el particular resultaría innecesario acudir a otra instancia, cuando a nivel administrativo se ha dado respuesta a sus demandas, lográndose con ello un gran avance en materia de impartición de justicia.

BIBLIOGRAFÍA

1. ABERASTURI, Pedro. Et al. Curso de Procedimiento Administrativo. Porrúa. Argentina. 1998.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Tercera edición. Porrúa. México. 2001.
3. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Porrúa. México.
4. ALVAREZ-GENDÍN, Sabino. Teoría Práctica del Contencioso Administrativo. Casa Editorial Bosch. España. 1960.
5. BIELSA, Rafael. Sobre lo Contencioso Administrativo. Sexta edición. La Ley. Argentina. 1964.
6. BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Regímenes Federales y Distrital Mexicanos. Segunda edición. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1990.
7. CARRASCO IRIARTE, Hugo. Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal. Séptima edición. Themis. México. 1997.
8. CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1987.
9. CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Porrúa. México. 1973.
10. CHIOVENDA, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil.
11. COMADIRA, Julio R. Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros Estudios. Porrúa. Argentina. 1996.
12. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Et al. Elementos de Derecho Administrativo. Limusa, México 1989.
13. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Porrúa.
14. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. Limusa. México. 1987.
15. DE LA CUEVA, Arturo. Derecho Fiscal. Porrúa.

16. DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Décima Sexta edición. Porrúa. México. 1990.
17. DIEZ, Manuel Maria. Derecho Administrativo. Tomo IV. Plus Ultra. Argentina. 1972.
18. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A. La Prueba en el Juicio Fiscal Federal. Segunda edición.
19. FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Colegio Nacional. México. 1983.
20. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima Segunda edición. Porrúa. México. 1993.
21. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Et al. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Civitas. España. 1993.
22. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. La Suspensión Administrativa en Materia Tributaria. 5ª. Ed. 1999. Porrúa. México 1998.
23. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción Al Estudio Del Derecho Administrativo Mexicano. 3ª. Ed. Porrúa. México.
24. GONZÁLEZ COSÍO, ARTURO. Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Segunda edición. Porrúa. México. 1982.
25. GONZÁLEZ RODRIGUEZ, ALFONSO. La Justicia Tributaria en México. Jus. México. 1992.
26. HEGEWISCH DÍAZ INFANTE, Fernando. Derecho Financiero Mexicano. Segunda edición. Porrúa.
27. Justicia Administrativa. Trillas. México. 1987.
28. KAYE, Dionisio J. Derecho Procesal Fiscal. Colección Textos Universitarios. Ed. Themis. Sexta edición. México. 2000.
29. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Sexta edición. Porrúa. México. 2000.
30. MARGAIN MANATOU, Antonio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad. Octava edición. Porrúa. México. 1999.

31. MARGAIN MANATOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Décimo Cuarta edición. Porrúa. México.
32. MARGAIN MANATOU, Emilio. El Recurso Administrativo En México. Sexta edición. Porrúa. México. 2001.
33. MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Quinta edición. Porrúa. Argentina. 1995.
34. MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano. Cuarta Edición. Octava reimpresión. Ecasa. México. 1986. 8ª.
35. PÉREZ BECERRIL, Alfonso. Presunciones Tributarias en el Derecho Mexicano. Porrúa. México.
36. QUINTANA VALTIERRA, Jesús. Et al. Derecho Tributario Mexicano. Cuarta edición. Trillas. México. 1999.
37. RECASENS SICHES, Luis. Filosofía del Derecho. Décimo Cuarta edición. Porrúa. México. 1999.
38. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Segunda edición. Harla. México. 1993.
39. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano. Porrúa. México. 1999.
40. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Décimo Novena edición. Porrúa. México 1999.

HEMEROGRAFIA

1. BRICEÑO SIERRA, Humberto. "La Sentencia en el Proceso Contencioso Administrativo, Naturaleza y Alcances". Revista Del Tribunal Fiscal De La Federación. 45 Años al Servicio de México. Tomo II. Ensayos en Materia Procesal, Procedimiento. México.
2. AGUILAR ORTIZ, Germán. "Efectos de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y su Cumplimiento". Revista del Tribunal Fiscal De La Federación. 45 Años al Servicio de México. Tomo II. Ensayos en Materia Procesal, Procedimiento. México.
3. ACERO RODRÍGUEZ, José Gustavo. "Los Efectos de las Sentencias del Tribunal". Revista del Tribunal Fiscal De La Federación. 45 Años al

Servicio de México, Tomo II. Ensayos en Materia Procesal, Procedimiento. México.

4. "El Procedimiento Contencioso Administrativo". Revista del Tribunal Fiscal De La Federación. Cuarta Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Agosto 1995. México. 1996.
5. "Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación". Revista del Tribunal Fiscal De La Federación. Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Diciembre 1994. México. 1995.
6. "La Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación". Revista del Tribunal Fiscal De La Federación. Segunda Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Agosto. 1993.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Volumen II. Séptima Edición, Porrúa. México. 1994.