

20721
245



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL
Y ADMINISTRATIVA COMO ORGANO DE
PLENA JURISDICCION

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RIOS SANCHEZ CAROLINA EVELYN

ASESOR: LIC. ROBERTO TINAJERO BARRERA

TESIS CON
VALIA DE ORIGEN

ENERO, 2003.

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

AGRADECIMIENTOS

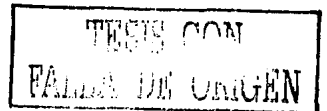
A DIOS. Por permitirme siempre ser lo que soy y estar en donde estoy.

A LA SEÑORA MÁS BONITA QUE HE CONOCIDO: MAMIS.- Por que es la mujer a quien más admiro, respeto y quiero mucho.

A MI MAMÁ.- Mi señora bonita, a quien más quiero, y que por ella creo en la vida y todo lo que pudiera implicar. Por que la amo, admiro, a pesar de mis tonterías.

A MI PAPÁ.- Que quiero muchísimo. Por su apoyo y porque puedo creer que los cambios son posibles.

A MARIA DE LA LUZ ABAD.- Otra señora bonita, a quien agradezco su cariño y tiempo y porque a partir de que la conozco a ella y todo lo que representa, mi vida cambió.

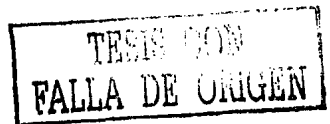


A MI TIO BETO.- Por todo el apoyo que nos ha dado, por la alegría que me ha brindado y por que espero que no deje de creer, ni en Dios, ni en la vida, ni en las buenas personas. Por que admiro su franqueza de decir las cosas, como lo hacia Mamis, y sobre todo su fuerza y por que espero que no se apague la luz en su corazón.

A MIS HERMANOS.- Por que los amo a cada uno de ellos, aún y con las diferencias y, por que espero que se esfuercen por lograr todos sus sueños, aún y los imposibles.

A MIS PROFESORES.- Por que ellos representan parte de la Universidad Nacional Autónoma de México y que gracias a ellos hay cosas positivas de la Institución, de la que me siento privilegiada y orgullosa de pertenecer.

A MIS AMIGAS Y AMIGOS.- Por haberme brindado su apoyo cuando



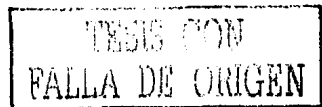
más falta me hacía, por la alegría que representó para mi contar con ellos y por que aunque no sea posible convivir mucho, los recuerdo y extraño a cada uno. Nallely, Nadia, Juanita, Edith, Claudia, Socorro Chacón, Socorro Treviño, Norma, Paty, Alex, Erick y Cesar.

0

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	VI
CAPITULO I	
EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.	
1.1.- ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	1
1.1.1.- Sistema Francés.	1
1.1.2.- Sistema Anglosajón.	3
1.1.3.- Antecedentes del Contencioso Administrativo en México.	4
1.2.- ORIGEN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, ANTES TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN MÉXICO.	10
1.2.1.- Ley de Justicia Fiscal de 1936.	10
1.2.2.- Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	18
1.2.3.- Evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	22
1.3.- INTEGRACIÓN Y ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	27



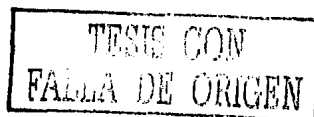
1.3.1.-	Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	27
1.3.2.-	Facultades y competencia del Pleno.	28
1.3.3.-	Facultades y competencia de las Secciones.	30
1.3.4.-	Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	32
1.4.-	COMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	35
1.4.1.-	Artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (vigente hasta el 31 de diciembre de 2000).	36
1.4.2.-	Artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	39

CAPITULO II
EL ACTO ADMINISTRATIVO.

2.1.-	CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	48
2.2.-	ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	51
2.3.-	CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.	54
2.4.-	EFFECTOS, EJECUCIÓN Y EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.	63
2.5.-	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	83

CAPITULO III
MEDIOS DE DEFENSA FRENTE A LAS ACTUACIONES DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

3.1.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO.	96
3.1.1.- Definición.	96
3.1.2.- Naturaleza Jurídica del recurso administrativo.	97
3.1.3.- Elementos del recurso administrativo.	100
3.1.4.- Clasificación del recurso administrativo.	105
3.1.5.- Procedimiento del recurso administrativo.	108
3.1.6.- Resolución del recurso administrativo.	115
3.1.7.- Importancia del recurso administrativo.	116
3.2.- EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	119
3.2.1.- Definición y naturaleza.	119
3.2.2.- Partes en el juicio contencioso administrativo.	122
3.2.3.- Improcedencia y sobreseimiento del juicio contencioso administrativo.	123
3.2.4.- Fases procedimentales del contencioso administrativo.	131
3.2.5.- Demanda.	136
3.2.6.- Contestación de la demanda.	143
3.2.7.- Ampliación de demandada y contestación a la misma.	147
3.2.8.- Alegatos y cierre de instrucción del juicio de nulidad.	151
3.2.9.- Sentencia.	154
3.2.10.- Los recursos y otros medios de impugnación en el proceso.	158

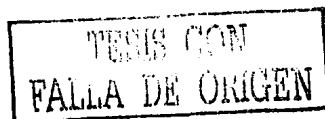


3.3.- IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS.	165
3.3.1.- El Amparo en contra de resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	165
3.3.1.1.- Amparo directo.	166
3.3.1.2.- Amparo indirecto.	169
3.3.2.- El Recurso de Revisión.	171

CAPITULO IV

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO ORGANO DE PLENA JURISDICCIÓN.

4.1.- EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO VÍA LEGAL PARA RESOLVER CONFLICTOS ORIGINADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO.	176
4.1.1.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como medio de control administrativo.	177
4.1.2.- Carácter jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	180
4.1.3.- Independencia y autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	187
4.2.- IMPORTANCIA DE DAR EJECUTORIEDAD A LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	190



4.2.1.-	Limitaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	192
4.2.2.-	Efice fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	193
4.2.2.1.-	Validez.	197
4.2.2.2.-	Nulidad.	199
4.2.2.3.-	Nulidad para efectos.	200
4.2.2.4.-	Declaración de un derecho subjetivo y la condenación al cumplimiento de una obligación.	201
4.2.2.5.-	Plazo para dar cumplimiento a los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	204
4.2.2.6.-	Queja.	206
CONCLUSIONES.		214
BIBLIOGRAFÍA.		219

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

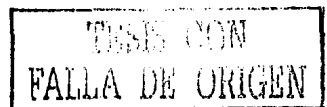
✓

INTRODUCCIÓN

En el campo de la Administración Pública, (la cual tiene el único fin de dar satisfacción al interés general, realizando para ello las atribuciones legales que se le han otorgado), ha adquirido singular importancia el medio de control a los actos administrativos, que en nuestro país es vigilado por el recurso administrativo, que se resuelve dentro de la misma administración y, por el juicio contencioso administrativo, que se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este contexto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, fue creado como un tribunal administrativo que a pesar de contar con autonomía plena para resolver sus fallos, ha carecido de plena jurisdicción para hacerlos efectivos, lo que ha originado que el gobernado, después de agotar la instancia del contencioso administrativo y si se ha declarado la nulidad para efectos, tuviera que esperar la nueva resolución de la autoridad administrativa más del término que la ley confiere para ello y, en algunos casos, en los que se declara la nulidad lisa y llana, vuelve a repetirse la resolución declarada nula.

La presente investigación tiene por objetivo el exponer al lector lo que es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, su importancia y el grado de eficacia que tienen sus resoluciones, analizando para ello los beneficios de dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de plena jurisdicción, en el sentido de que pueda contar con los medios idóneos para hacer cumplir sus resoluciones, sin que esto implique una violación a la división de poderes, pues por una parte, sería una forma de que la Administración Pública pudiera autocorregirse, desde aceptar su error en los actos administrativos, hasta cerciorarse que dichas correcciones se cumplan en la forma que se dicta.



Este trabajo consta de cuatro capítulos. El primero abarca lo relacionado a los antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, su origen, naturaleza, estructura e integración, así como la evolución que ha tenido en nuestro país y su competencia actual.

En los capítulos segundo y tercero se describen los conceptos básicos del acto administrativo y se estudian los medios de impugnación a esas actuaciones, que son en forma escalonada: el recurso administrativo, el juicio contencioso administrativo, el juicio de amparo y el recurso de revisión, estos dos últimos a cargo del Poder Judicial Federal.

En el último apartado de este trabajo se analiza la importancia de que el Tribunal no sólo tenga jurisdicción en algunos casos para hacer cumplir sus resoluciones, sino que esa facultad debe ser total, en virtud de que, sea administrativo o jurisdiccional, se trata de un Tribunal y por lo tanto debiera tener las facultades de conocer, decidir y ejecutar.

Finalmente se dedica un espacio a las conclusiones de la investigación, en las que se sugiere la idea antes descrita, misma que se somete a consideración del lector.

Para llevar a cabo esta investigación se consultaron trabajos, conferencias y críticas de renombrados autores, especialistas en el tema, así como legislaciones nacionales y algunos criterios de tesis jurisprudenciales de nuestro Supremo Poder Judicial.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I
EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

1.1.- ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Se puede decir que los orígenes del Contencioso Administrativo en México, surgen de dos ideas opuestas, al tener por una parte influencia del Estado Francés, y, por la otra al derecho anglosajón, con su idea de la separación de poderes.

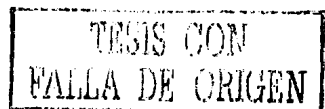
Por lo que en México, el contencioso administrativo es de carácter mixto, al tener como antecedentes y bases tanto el sistema francés (en cuanto a que los mismos órganos administrativos deben revisar sus propias resoluciones a través de un control especial), así como el sistema anglosajón, principalmente de España y Estados Unidos (en el sentido de que el poder judicial revisa los actos de las autoridades administrativa que no son competencia del órgano revisor).

1.1.1.- Sistema Francés.

En la legislación francesa el juicio contencioso administrativo es de plena jurisdicción y se ventila ante un Tribunal denominado Consejo de Estado.

Dentro de este sistema administrativo, es la misma administración quien por una jurisdicción delegada, conoce de las controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública y las resoluciones de dicho Tribunal no pueden ser revisadas por el órgano judicial, pues éste se encuentra a igual nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia.

La creación del Consejo de Estado Francés, surgió de la interpretación de la división de poderes. En este sentido se sigue el criterio de que debe prevalecer la igualdad e independencia entre estos Poderes, por lo que no pueden quedar sometidos alguno al otro, de esta forma en la **Ley 7-14 de octubre de 1790**, que es el primer antecedente del contencioso administrativo francés, se señalaba



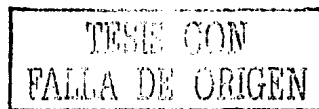
que las reclamaciones de incompetencia respecto de los cuerpos administrativos, en ningún caso son del resorte de los tribunales del Poder Judicial y que por lo tanto deben ser llevados ante el Rey, Jefe de la administración general, pues el poder judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares, sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro.

En un principio, el juicio contencioso administrativo francés tenía un sistema de justicia retenida, pues el Consejo de Estado Francés instruía los expedientes de las controversias entre la administración y los gobernados, y la resolución definitiva la dictaba el soberano, el rey. A partir de 1872 el sistema fue de justicia delegada, al otorgarle facultades al Tribunal administrativo para que instruyera la causa y emitiera la resolución.¹

Entre las primeras y principales causas de reclamación se encontraban: la incompetencia del funcionario que emitía el acto reclamado; los vicios de forma; el uso de una facultad para fines distintos de los que fue creado, como desvío de poder; la violación de la ley y de los derechos adquiridos, aún cuando esto último se suprimió y se constituyó por el de un simple "interés" en el negocio.

Mediante decreto de 30 de septiembre de 1953 y ante el exorbitante número de asuntos pendientes de resolver por el Consejo de Estado, el Sistema Francés creó tribunales administrativos en primera instancia y dejó al Consejo como Tribunal en apelación y conservando excepcionalmente, su competencia de juez de única instancia.

(¹) Cortina-Gutiérrez, Alfonso. "El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional", conferencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número extraordinario, noviembre 1965.



Actualmente, se llevan dentro del sistema francés dos formas del contencioso administrativo: el contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación y, el contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo.

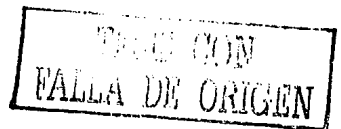
El contencioso administrativo objetivo sólo busca el restablecimiento de la legalidad violada, esto es, cuando la Administración Pública actúe con exceso de poder, o sea cuando el acto administrativo ha sido emitido por funcionario incompetente; por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley; por no haberse aplicado la disposición debida; y por desvío de poder.

En el caso del contencioso subjetivo, éste versa sobre el derecho de los gobernados, por lo tanto no requiere la existencia de alguna causa de anulación, pues solo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

1.1.2.- Sistema Anglosajón.

El sistema anglosajón, representado principalmente por el angloamericano y español, del que México ha sido influenciado (en primer lugar por la tradición hispánica colonial y después por la admiración hacia el sistema del país vecino del norte en los primeros años de nuestra vida independiente), surgió de una interpretación diferente de la división de poderes de la que tiene el derecho francés.

En esta interpretación se consideró, que por la igualdad e independencia que existe entre los poderes federales, el Poder Judicial debe conocer y juzgar todas las controversias contenciosas, aún las suscitadas entre los particulares y la autoridad administrativa, por lo que se debe dejar el control de la legalidad en el Poder Judicial, pues precisamente la función jurisdiccional debe ser realizada por este poder, ya que si se dejara al Poder Ejecutivo las controversias



administrativas, éste además de tener funciones administrativas, tendría la función de resolver litigios, con lo cual se duplicarían sus funciones, ocasionando alteración en la igualdad y dependencia entre los poderes del gobierno.

Cabe Mencionar que de acuerdo con este sistema, de manera directa o en el último grado, los conflictos administrativos se someten a los órganos de la jurisdicción ordinaria (es decir a la que conoce de controversias entre particulares), a través del régimen de la llamada revisión judicial.²

Esta tendencia es seguida por el derecho mexicano, en cuanto que los órganos jurisdiccionales revisan los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, siempre que esos actos o resoluciones no sean de la competencia, en primera instancia, del tribunal administrativo de anulación que en materia federal existe, y que es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.³

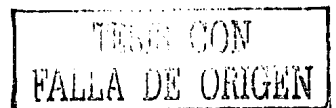
1.1.3.- Antecedentes del Contencioso Administrativo en México.

Los antecedentes del Contencioso Administrativo en México, se remontan hasta 1853 y de esa fecha en adelante han existido diversas leyes de acuerdo al criterio adoptado en cada momento, así se tienen desde ideas con influencia francesa e ideas con influencia inglesa.

En este orden de ideas, tenemos primeramente a la **Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo**, creada el 25 de noviembre de 1853. El Proyecto de la citada ley fue formulado por don Teodosio Lares, y es por eso que se le conoce como Ley Lares.

(²) Fix-Zamudio, Héctor. "Organización de los Tribunales Administrativos." Conferencias sustentadas para conmemorar el XXXV Aniversario De la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal que creo el Tribunal Fiscal de la Federación", México, D.F., 1971, Pág. 104.

(³) Margáin-Manautou, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad" Porrúa, 9ª ed. México, 200, Pág. 2.

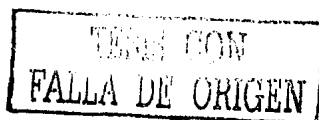


La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo estableció que no correspondía al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas; considerándose como tales, según lo dispuesto por el artículo 2º, las relativas a las obras públicas; a los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos; a su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil; estableciendo que debía ser la autoridad administrativa que por medio de los ministros de Estado, el consejo y los Gobernadores de los Estados y Distrito y los Jefes políticos de los territorios conocieran de las cuestiones administrativas.

Así mismo, se estableció un Consejo de Estado con el carácter de Tribunal Administrativo, el cual se componía de veintiún Miembros con cinco Secciones Especiales, acorde a las Secretarías de Estado que existían en ese entonces; y tenía la facultad de conocer y resolver las controversias suscitadas por cuestiones administrativas, pero en sus resoluciones sólo podían declarar el derecho de las partes y determinar el pago.

Al respecto el Lic. Ignacio L. Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia, criticó la inconstitucionalidad de la ley aludida, en virtud de que la consideraba violatoria de la división de poderes, pues la existencia del Consejo de Estado, como Tribunal Administrativo, implicaba la reunión de los poderes Ejecutivo y Judicial, en el Presidente de la República.

Sin embargo, el mismo Lic. Ignacio L. Vallarta, precisaba que la ley debía respetar el derecho de los particulares para pedir la revisión judicial de los procedimientos fiscales; pero ello no como un requisito previo, sino como un trámite posterior, decía que:

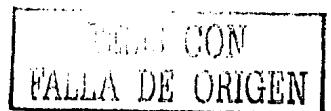


"La máxima legal que 'el fisco no pelea despojado' tiene cabal aplicación tratándose de deudas líquidas provenientes del pago del impuesto, porque en este caso del derecho que el fisco reclama le corresponde en virtud de la regalía, como decían los juriconsultos antiguos, lo exige en nombre de la soberanía nacional, como lo enseñan los publicistas modernos, y tal derecho que no se discute ante tribunal alguno, a la vez que establece a favor del fisco una presunción que no cede sino ante la prueba contraria, da al causante que resiste el pago, el carácter de mero detentador... Practicado el embargo, si en él se hubiera suscitado algún incidente contencioso, toca ya al juez decidirlo, suspendiendo entretanto el empleado de hacienda sus procedimientos, en espera de la sentencia que lo resuelva..."¹

En 1857, conforme a la Constitución creada en ese mismo año y siguiendo el criterio utilizado en la doctrina y jurisprudencia norteamericana para el establecimiento de la división de poderes, eran los Tribunales Federales los que tenían la encomienda de resolver los conflictos suscitados entre la Administración Pública y los gobernados. De tal manera que en México era una facultad inherente del poder Judicial de la Federación controlar la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo; recayendo tal competencia dentro de un sistema judicialista, vía juicio de amparo, en donde principalmente se impugnaban los cobros fiscales.

Mas adelante, durante el régimen del Imperio de Maximiliano se explidió la ley del 1º de noviembre de 1865, que también establecía el Consejo de Estado y a la cual se le atribuía la facultad de tramitar el contencioso administrativo.

(¹) Carrillo-Flores, Antonio. "Memoria de las Conferencias sustentadas con motivo del XXX Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal", Revista Extraordinaria del Tribunal Fiscal de la Federación, TFF, México, D.F. 1967, pág. 18.



Pero la oportunidad abierta a los causantes de acudir al juicio de amparo en contra de las resoluciones fiscales, hizo que el juicio sumario de oposición cayera en desuso durante muchos años.

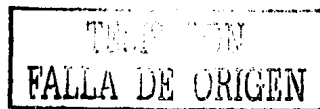
Para los particulares, el juicio de amparo tenía ventajas manifiestas sobre el juicio sumario de oposición, con el cual los particulares tenían el derecho de oponerse al cobro de los créditos fiscales y cuya tramitación, también se encomendaba a los tribunales federales. Desde luego la rapidez en la tramitación del amparo, el no tener que asegurar el interés como requisito para la presentación de la demanda, sino sólo para obtener la suspensión, y sobre todo la efectividad de las resoluciones que dentro el juicio se dictaban.

El sistema aplicado en el sentido de que correspondía al Poder Judicial el conocimiento de los conflictos suscitados entre la Administración Pública y los administrados subsistió en la Constitución de 1917, que en su artículo 104, fracción III se señalaba:

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

III.- De aquellas en que la Federación fuese parte."

En 1924, se creó la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, de 21 de febrero de 1924, de donde encontramos el establecimiento de la **Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta**. Esta Junta conocía de las reclamaciones que se formulaban contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, al calificar las manifestaciones de los causantes, interpuestas tanto por los causantes como por las oficinas receptoras.



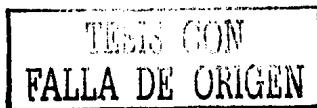
Fue hasta 1927 (la segunda década del siglo XX), cuando se consideró que no era aplicable a las modernas concepciones de derecho, la vieja tesis fijada por la Suprema Corte de Justicia, a propuesta de Don Ignacio L. Vallarta, en el sentido de que la justicia administrativa no podía establecerse en México por ser contraria al artículo 50 de la Constitución de 1857, correspondiente al 49 de la de 1917, según la cual "no podrán reunirse dos o más de estos poderes (el legislativo, ejecutivo y judicial) en una sola persona o corporación; y con base en ello el 10 de febrero de 1927 se creó la Ley de la Tesorería de la Federación, la cual estableció un juicio de oposición, que se promovía ante los juzgados de Distrito, y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.⁵

En 1929, abandonando los criterios mencionados que venían del siglo XIX, la Suprema Corte de Justicia resolvió que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene a su disposición un recurso o medio de defensa ordinario. El nuevo criterio llevó a que se declarase la improcedencia del amparo contra cobros fiscales y a que se obligara a los particulares a intentar el juicio sumario de oposición.

Sin embargo se consideró que el juicio sumario de oposición no era un camino adecuado ni para los particulares ni para el fisco. El Licenciado Antonio Carrillo Flores explica que se debió a que:

*"... para los primeros (los particulares), por la razón ... de que el juicio sumario de oposición era un procedimiento largo y además deficiente, en cuanto a que **faltaba una forma expedita de obtener la ejecución de los fallos.** Pero tampoco lo era para la Hacienda Pública por varias razones entre las cuales mencionaré tres de manera especial:*

(⁵) Carrillo-Flores, Antonio. Op. Cit. (4), págs. 19s.



Primero: la falta de comunicación entre los agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales. Los agentes eran demandados como representantes de la Hacienda Pública y se les obligaba a contestar en tres días sobre hechos que ignoraban en lo absoluto. Ello los llevaba a formular (en la inmensa mayoría de los casos) contestaciones en las que se limitaban a negar las demandas, sin entrar al examen de los motivos de la oposición;

Segundo: De acuerdo con la ley, admitida la demanda y otorgada la garantía correspondiente, el procedimiento administrativo de ejecución quedaba en suspenso y en muchos casos no había interés del actor para que el juicio siguiera hasta su terminación, ya que el Código de 1908 no daba poderes al juez para animar de oficio el procedimiento. En los tribunales federales se acumulaban y envejecían centenares de expedientes, y

Tercero: Cuando la sentencia de segunda instancia era favorable a la Hacienda Pública, el particular podía recurrir en amparo ante la Suprema Corte; pero aquélla no podía hacerlo cuando el fallo de apelación le era adverso.⁶

Todas esas circunstancias hizo necesario que al realizar las modificaciones a la Ley de la Tesorería de la Federación, se pensara en que el juicio sumario de oposición se suprimiera y que en su lugar se crease un procedimiento moderno, rápido, eficaz, a cargo de un tribunal administrativo especializado e independiente, que recogiera y armonizara tanto las experiencias mexicanas como lo que fuese aprovechable de la legislación y la doctrina extranjeras.

En 1936, bajo el régimen del Lic. Lazaro Cárdenas, se elaboró la Ley de Justicia Fiscal, la cual da origen al Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

(⁶) Ibidem pág. 19.

1.2.- ORIGEN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, ANTES TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN MÉXICO.

1.2.1.- Ley de Justicia Fiscal de 1936.

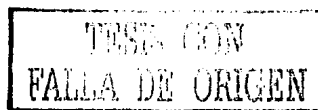
La comisión redactora del proyecto que modificara la Ley de la Tesorería de la Federación fue compuesta por Manuel Sánchez Cuen, Alfonso Cortina Gutiérrez y Antonio Carrillo Flores. En dicho proyecto se proponía que no fueran las mismas autoridades fiscales que habían fijado un crédito fiscal o que pretendían cobrarlo las que examinaran su validez, sino un tribunal totalmente independiente, integrado por magistrados sometidos sólo a la ley y no a las órdenes de los órganos superiores de la administración.

"... sugiriese... que el juicio sumario de oposición se suprimiera y que en su lugar se crease un procedimiento moderno, rápido, eficaz, a cargo de un tribunal administrativo especializado e independiente, que recogiera y armonizara tanto las experiencias mexicanas como lo que fuese aprovechable de la legislación y la doctrina extranjeras..."

No estábamos proponiendo que fuesen las mismas autoridades fiscales que habían fijado un crédito fiscal o que pretendían cobrarlo las que examinaran su validez, sino un tribunal totalmente independiente, integrado por magistrados sometidos sólo a la ley y no a las órdenes de los órganos superiores de la administración..."⁷

Y es así que el 27 de agosto de 1936, fue promulgada la Ley de Justicia Fiscal, cuya principal intención fue el nacimiento y desenvolvimiento de un órgano que prestigiara en México una institución como la de la justicia administrativa para,

(⁷) Ibidem pp. 21s.



como en otros países, regular los servicios públicos, estableciéndose así un Tribunal Administrativo de Justicia delegada, es decir, con autonomía para dictar sus fallos, surgiendo así el Tribunal Fiscal de la Federación en nuestro país.⁸

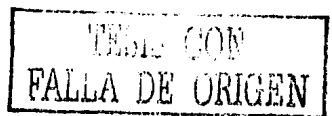
En la exposición de motivos de la citada ley se señalaba que, la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal se realizó para atender el problema de la Justicia Administrativa y en concreto del Proceso Tributario en nuestro país, tomándose en cuenta para ello, las anteriores leyes que tuvieron vigencia en materia administrativa, tanto sustantiva como adjetivamente, pero de manera armónica, y; examinándose por supuesto, *"...la constitucionalidad de acoger los principios fundamentales en que se sustenta la justicia administrativa"*⁹, pues para ese tiempo ya se había edificado la tesis de la Suprema Corte acerca de la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva del Estado en el artículo 22 Constitucional, en la parte en que establecía que *"No se considerará como 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"*¹⁰,

En este sentido, la confiscación para el pago de impuestos o multas debe hacerse por la autoridad competente y, a este respecto al Suprema Corte de Justicia concluyó que era la ley secundaria a la que le correspondía organizar las competencias de las autoridades para tales acciones, y es por ello que se pensó en crear una nueva legislación en donde no hubiera interferencia entre las autoridades judiciales y autoridades administrativas, pues como se ha dicho anteriormente, carecían de apoyo jurídico y de utilidad práctica; sino por el contrario, ordenara y regulara la liquidación y el cobro de dichas prestaciones, sin olvidar las garantías que el particular necesita, ello por medio de dos períodos: el

(⁸) "Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936." Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1ª Ed, México, 1937, pág. 18.

(⁹) Ibidem. pág. 6.

(¹⁰) Ibidem.



oficioso y el contencioso que es el que tendría a cargo el Tribunal Fiscal de la Federación.¹¹

Asimismo, se tomaron en cuenta otros criterios de la Suprema Corte de Justicia, como el que la ejecutoria del cobro de los impuestos (como acto administrativo) *"no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de Poder Público que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren, ni para su validez ni para su cumplimiento, sanción previa de órganos jurisdicciones, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posteriori, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos..."*¹²

Otro criterio es que todas las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado que sea diferente al juicio de amparo y conocido por una autoridad diversa al Poder Judicial, pues *"... en múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconociendo la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas."*¹³

Es de suma importancia en la creación de la Ley de Justicia Fiscal, el que se haya acogido la idea de que la misma Administración Pública pudiera iniciar un juicio cuando estimara que una decisión dictada por ella a favor de un particular, y al cual le ha creado un interés directo y concreto, debe nulificarse por ilegal,¹⁴ que es lo que en la doctrina se llama juicio de lesividad. Dicho criterio ya había sido aceptado anteriormente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(¹¹) Ibidem. pág. 6.

(¹²) Ibidem. pág. 7

(¹³) Ibidem. pág. 8

(¹⁴) Exposición de Motivos. Op. Cit. (8) Pág. 20.



Es así que la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal creó al primer Tribunal Administrativo dotado de autoridad en nuestro país, tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica¹⁵.

En el artículo 1º de la citada Ley, se menciona que el Tribunal Fiscal de la Federación se crea con las facultades que la misma le otorga, y que dictara sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretario de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa.

En su inicio el Tribunal Fiscal de la Federación se compuso de quince Magistrados y su funcionamiento era en Pleno que se componía de todos los Magistrados integrantes del Tribunal¹⁶ y en cinco Salas de tres Magistrados cada una.

Los Magistrados del Tribunal eran nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Hacienda y Crédito Público y ratificados por el Senado; asimismo, tenían la facultad de designar dentro de ellos al que representara al Tribunal, el cual también formaba Sala y era el Presidente de la misma.

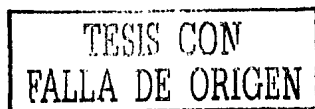
Las facultades del Pleno del Tribunal eran más orgánicas que materiales, el artículo 13 de la Ley de Justicia Fiscal señalaba como facultades del Pleno, las siguientes:

I.- Designar al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación;

II.- Fijar la adscripción de cada uno de los Magistrados;

⁽¹⁵⁾ Ibidem. pág. 19.

⁽¹⁶⁾ Artículo 9º de la Ley de Justicia Fiscal de 1937.



III.- Nombrar y remover a los secretarios y actuarios;

IV.- Conceder licencias hasta por treinta días con goce de sueldo y hasta por un año sin él, a los Magistrados y a los secretarios y empleados, siempre que para ello exista causa justificada, a juicio del Tribunal;

V.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las diversas Salas del Tribunal, y, en general, tomar las medidas que sean necesarias para el despacho expedito de los negocios;

VI.- Intervenir, a instancia de alguno de los Magistrados o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar la jurisprudencia del Tribunal cuando las Salas dicten resoluciones contradictorias;

VII.- Formular anualmente el proyecto de presupuesto del Tribunal Fiscal y remitirlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

VIII.- Formular el Reglamento Interior para el funcionamiento del Pleno y de las Salas."

Las Salas del Tribunal tenían la competencia material, las cuales según el artículo 14 de la Ley que lo creo, conocían de los juicios que se iniciaran:

- I. Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;
- II. Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal;
- III. Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes fiscales;

IV. Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictad en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo;

V. Contra el ejercicio de la facultad económico coactiva por quienes, habiendo sido afectados con ella, afirmen:

1.- Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente; o

2.- Que el monto del crédito es inferior al exigido; o

3.- Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados o acreedores preferentes al Fisco, para ser pagados con el producto de los mismo. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutora; o

4.- que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley.

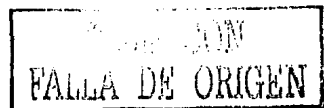
En este último caso, la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que aprueba el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

VI. Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido, y

VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa, favorable a un particular.

En estos casos, cuando con la nulidad deba tomar nacimiento un crédito fiscal, admitida la demanda, la Secretaría podrá ordenar que se practique un embargo precautorio, salvo que el interesado otorgue garantía en depósito, prenda, hipoteca, o embargo precautorio.

Con la creación de la ley de Justicia Fiscal surgió (primero para la materia tributaria y después se fue ampliando para toda clase de actos sobre los cuales tenga conferida este Tribunal competencia) la resolución negativa, mejor conocida



por **negativa ficta**¹⁷, lo cual fue un gran avance en el Derecho Mexicano, pues si bien es cierto que el artículo 8º Constitucional "...recoge la garantía de libertad mejor conocida por derecho de petición, conforme la cual toda persona puede formular peticiones a la administración pública, quien tiene la obligación de producir respuesta, siempre y cuando esa instancia se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa..."¹⁸; esto no era suficiente, en virtud de que si la autoridad no resolvía la instancia solicitada en el término de noventa días, el particular, ejerciendo la garantía prevista en el artículo 8º citado, podía acudir al juicio de amparo ante el Tribunal Judicial Federal, para que obligara a la autoridad a emitir la respuesta que corresponda por escrito. Pero si concluido el juicio de garantías, que le era favorable al particular, y se estimaba un término de 90 días como razonable para que la autoridad administrativa dictara su resolución en el sentido que sea, y si esa resolución no era favorable a los intereses del particular, debía entonces, contra ella agotar el recurso administrativo.

Por lo que la Ley de Justicia Fiscal, en su artículo 16 establecía que:

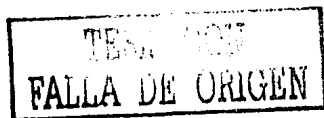
"El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, en noventa días."

Con base en lo anterior el particular ya podía optar por interponer el juicio de garantías o demandar la nulidad de la resolución negativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo que se establecieron en el juicio contencioso administrativo, según el artículo 56 de la Ley de Justicia Fiscal, eran las siguientes:

(¹⁷) Margáin-Manautou, Enrique. Op. Cit., (3) Pág. 225.

(¹⁸) Ibidem. Pág. 226.



"a).- Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado;

b).- Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado;

c).- Violación de la ley aplicada o que debió aplicarse al emitir la decisión; y

d).- Desvío de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracción a las leyes fiscales."

Otro punto importante dentro de las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación, fue que sus fallos tendrían fuerza de cosa juzgada. De la misma forma, ya se podía indicar de manera concreta en qué sentido debía dictarse la nueva resolución de la autoridad fiscal, cuando se mandara reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto impugnado.

De acuerdo con los artículos transitorios 3º, 4º, 5º y 6º de la Ley de Justicia Fiscal se suprimió el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta y se derogaron los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que establecían el juicio de oposición aludido, y los asuntos pendientes de resolución ante tales órganos, y dicho juicio, pasaron al Tribunal Fiscal de la Federación para su resolución.

1.2.2.- Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Fiscal de la Federación, fue creado dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero sin estar sujeto a la dependencia de alguna de las autoridades que integran ese poder, es decir, que desde un principio se tuvo la idea de que el Tribunal fallara *"...en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace..."*¹⁹ Así lo establecía el artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal, mismo que rezaba:

"Artículo 1º.- Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga.

El Tribunal Fiscal de la Federación dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa."

Sin embargo, surgió una gran polémica de si la creación de un Tribunal creado dentro del marco del poder ejecutivo y no del judicial, fuera o no constitucional, lo cual se trató de despejar en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, al referir que tal colocación no implica un ataque al principio de la división de poderes, y que para salvaguardarlo, *"... será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida."*²⁰ Además, se señaló que:

"Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la

⁽¹⁹⁾ Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal. Op. Cit., (8) pág. 9

⁽²⁰⁾ Ibidem.

autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.”²¹

De lo anterior se desprende que a pesar de que en un inicio no existiera fundamento constitucional de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, se quiso mantener el principio de la División de Poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal, afirmando que dicho Tribunal tendría plena autonomía al emitir sus fallos.

Aún y con las anteriores explicaciones en cuanto a la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal, lógicamente era necesario darle un sustento jurídico, por lo que se hicieron reformas y adiciones a la Constitución Política de nuestro País. Primeramente el 30 de diciembre de 1946 se adicionó al artículo 104, en la parte conducente del Segundo párrafo de su fracción I, que:

“Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de los asuntos que se interpongan contra las sentencias de Tribunales Administrativos, creados por Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”

Después por reforma de 25 de octubre de 1967, el mismo párrafo del ordenamiento en mención señaló, que:

“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...”

(²¹) Idem.

Así mismo en 1976, se reformó el artículo 73 constitucional se reformó para darle atribuciones al Congreso de la Unión para el establecimiento de tribunales administrativos. Este proceso culminó con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, que adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión.²²

Actualmente, el artículo en comento establece:

"Artículo 73.- El Congreso tiene la facultad:

...

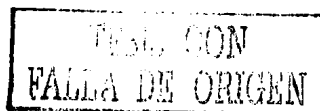
XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización,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

..."

En este contexto, el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que:

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

⁽²²⁾ Lucero-Espinosa, Manuel *"Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación."* Ed. Porrúa, 4ª ed, México, 1997, Pág. 23



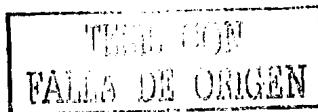
Actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene el conocimiento del contencioso de anulación, lo cual significa que es el acto y a lo sumo el órgano, que se somete a la jurisdicción del tribunal, no el Estado como persona jurídica, lo cual quedo establecido desde la creación de la Ley de Justicia Fiscal.

*"El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esta órbita, la Administración Pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte"*²³

Sin embargo ahora, con las reformas al Código Fiscal de la Federación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, el actor debe indicar en su demanda: además de los requisitos que enumeraba el artículo 208 del Código en comento, "lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda."

La competencia material del Tribunal comenzó con el conocimiento de las causas que la ley fija para su anulación, como en los supuestos de violación a la ley, ya en cuanto a la competencia o en cuanto a la norma aplicada o que debió aplicarse en el fondo. También, se contemplaba la anulación de las sanciones por desvío de poder, es decir, por abandono de las reglas que, aunque no expresamente fijadas en la ley, van implícitas cuando la ley concede una facultad discrecional "...Se ha circunscrito la anulación por desvío de poder a las sanciones, porque es ahí en donde la necesidad del acatamiento a las reglas implícitas antes dichas aparece con claridad en el derecho tributario mexicano, pues (sic) que en la

(²³) Exposición de Motivos... Op. Cit. (8) pág. 12



*materia de impuestos las autoridades normalmente no obra ejercitando facultades discrecionales, sino cumpliendo preceptos expresos de las leyes*²⁴

1.2.3.- Evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en un principio, era exclusivamente para dirimir las contiendas que se suscitaban por actos o resoluciones de la administración fiscal que afectaban intereses de los particulares y que se enunciaban en el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, el cual establecía la competencia de las Salas del Tribunal.

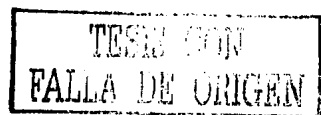
Cabe hacer mención que la Ley de Justicia Fiscal, sólo tuvo vigencia de un año, pues fue reemplazado por el Código Fiscal de la Federación de 1938.

Asimismo, el Tribunal fue creciendo y con él, su competencia. Así tenemos que por decreto de 31 de diciembre de 1941, se creó la Ley de Depuración de Créditos a cargo de la Hacienda Pública, con lo cual se amplió la competencia del Tribunal a fin de que conociera de la depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal, es decir para que resolviera las reclamaciones presentadas por los particulares en contra del Gobierno Federal, por concepto de créditos pendientes de pago, o no depurados, "por actos y omisiones que implicaran una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos"²⁵

Posteriormente con la reforma hechas a la Ley de Instituciones de Fianzas el 1º de junio de 1943, se otorgó competencia al Tribunal para conocer de las resoluciones dictadas por la Secretario de Hacienda y Crédito Público en contra de

⁽²⁴⁾ Ibidem.

⁽²⁵⁾ Carrillo-Flores, Antonio. Op. Cit. (4), pág. 29.



las reclamaciones que las Instituciones de Fianzas promovieran por los requerimientos de pago de los créditos garantizados con las fianzas.

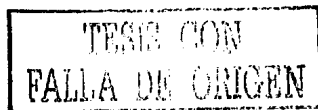
Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1944, se reformó la entonces vigente Ley del Seguro Social, para darle el carácter de organismo fiscal autónomo al Instituto Mexicano del Seguro Social, respecto a la determinación, liquidación y percepción de las aportaciones de patrones y trabajadores, con lo que se amplió la competencia del Tribunal para conocer de los juicios que se promovieran en contra de las resoluciones relativas a las aportaciones del seguro social.

En 1946, se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la que atribuía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las funciones fiscales del entonces Departamento del Distrito Federal, con lo que se dio competencia al Tribunal para conocer de las resoluciones fiscales relacionadas con dicho Departamento.

El 30 de diciembre de 1946, se expidió una Ley que creó el recurso de revisión para la autoridad fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, en las que no procediera recurso de acuerdo a las leyes que regían su funcionamiento, ya que no se concebía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pudiera pedir amparo contra actos del Tribunal, por lo que se creó dicho recurso para que "...las autoridades estuvieran en igualdad de circunstancias que los particulares..."²⁶

Mediante Decreto publicado el 29 de diciembre de 1961, el Presidente del Tribunal dejó de integrar Sala, para dedicarse exclusivamente a las funciones que

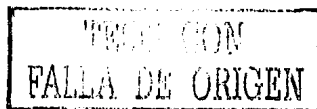
(²⁶) Cadena-Rojo, Jaime. "Evoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, en T.F.F. 45 años al Servicio de México, Tomo II," México, 1982, Pág. 122.



correspondían a la Presidencia, ya que éstas y las que realizaba en la Sala se veían afectadas.

En el mismo Decreto, se adicionó al artículo 160 del Código Fiscal de la Federación, el cual establecía la competencia material del Tribunal, las fracciones VIII y IX y con ello se otorgó competencia al Tribunal para conocer de los juicios que se promovieran en contra de las resoluciones definitivas que se dictaran negando o reduciendo las pensiones y además las prestaciones sociales que las leyes concedieran a los miembros del Ejército y la Armada Nacionales o a sus derechohabientes; y para conocer de los juicios que se iniciaron con motivo de las controversias que se suscitaban sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Ejecutivo.

Mas tarde, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1965, se reformó este precepto, pues en virtud de que el Código Fiscal de la Federación no establecía expresamente la competencia del Tribunal para conocer de las resoluciones dictadas en materia fiscal por autoridades del entonces Departamento del Distrito Federal, se hizo la precisión de que el Tribunal tenía competencia para conocer de dichas resoluciones; además se reformó la fracción II para aclarar su competencia para conocer de las resoluciones dictas por autoridades del Ejecutivo que constituyeran responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal por actos no delictuosos. De la mismo forma, la fracción III sufrió reforma, a fin de dar competencia al Tribunal para que pudiera conocer de las resoluciones que impusieran multas por infracción a la Legislación Federal o del Distrito Federal; se adicionó una fracción dándole competencia para el conocimiento de los juicios planteados en contra de las resoluciones dictadas en materia de pensiones civiles; se adicionó otra para otorgarle competencia expresa en el conocimiento de los juicios promovidos por las Instituciones de Fianzas en contra de los requerimientos de pago para hacer efectivas las fianzas que otorgan



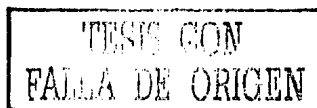
a favor de la Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios e Instituto Mexicano del Seguro Social, y por último, se puntualizó que es competente para conocer de los asuntos que señalan otras leyes.

Es pertinente hacer notar que con motivo de la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, posteriormente se le quitó al Tribunal Fiscal de la Federación la competencia para conocer de las resoluciones en las que se impusieran multas por infracciones a la Legislación Administrativa del Distrito Federal, para darle esa competencia al nuevo Tribunal.

Por decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 24 y 30 de diciembre de 1966, se expidieron la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el nuevo Código Fiscal de la Federación, respectivamente.

Asimismo, se otorgó al Tribunal, de modo expreso, plena autonomía, pues mientras que en la Ley de Justicia Fiscal y en el Código Fiscal de la Federación de 1938, solamente se decía que el Tribunal Fiscal de la Federación dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero que sería independiente de la Secretario de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa, en el artículo 1º. de la Ley Orgánica de 1966, se estableció que "El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal administrativo, dotado de plena autonomía", situación legal que se consolidó con las reformas a la Constitución, en su artículo 73 fracción XXIX-H.

Igualmente con las anteriores reformas, se estableció un recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal que pusieran fin al juicio, que debería promoverse ante el Pleno del propio Tribunal, a efecto de que fuera este órgano, quien revisara en segunda instancia las sentencias dictadas por las Salas y sólo en asuntos de verdadera importancia y trascendencia, se elevarían



al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las sentencias del Tribunal ya revisadas por el Pleno.

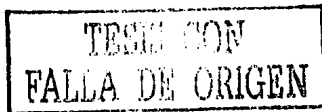
Con motivo de la creación de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y del propio Instituto, se otorgó al Tribunal competencia para conocer de las controversias entre los patrones y determinaciones que realizara este Instituto.

Con la expedición de la Ley para la Prevención y Control de la Contaminación del Ambiente y su Reglamento, así como la de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se incrementaron las actividades del Tribunal, en virtud de las sanciones que se imponen por violación a estas dos últimas leyes.

En diciembre de 1977, se consideró conveniente llevar a cabo la reestructuración del Tribunal creando una Sala Superior que se encargara fundamentalmente de resolver los recursos de revisión, y de fijar jurisprudencia que debería prevalecer en el Tribunal, así como llevar el gobierno y administración del mismo. También se estimó pertinente desconcentrar las Salas del Tribunal a efecto de llevar la administración de justicia fiscal a los lugares en donde se generaban los problemas, ello en virtud del programa de desconcentración administrativa de las diversas áreas del Poder Ejecutivo. Asimismo, se suprimió la facultad que se otorgaba al Secretario de Hacienda para proponer al Presidente de la República, a las personas que deberían ocupar el cargo de Magistrados.²⁷

Todas estas ideas se concretaron a partir del 1º de agosto de 1978, fecha en que entro en vigor la Nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero del mismo año.

(²⁷) Cadena-Rojo, Jaime. Op. Cit. (26) pág. 136.



1.3.- INTEGRACIÓN Y ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1.3.1.- Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es la máxima autoridad dentro del mismo y, conforme al artículo 12 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta Sala está integrada por once magistrados designados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, por lo que no pueden ser removidos de su cargo sin causa justificada, ni pueden reducirseles sus emolumentos durante el término de su encargo.

Los magistrados integrantes de la Sala Superior, duran seis años en su cargo, plazo que se empieza a contar a partir de la fecha de su designación. Al concluir dicho período pueden ser designados nuevamente, por única vez, por un período de nueve años.

La Ley Orgánica del Tribunal, establece a la Sala Superior una serie de facultades que tienen carácter administrativo, entre las que destacan: designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna; señalar la sede y el número de las Salas Regionales; fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales; expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar,



acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales; designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas; designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor y; resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.

Por otra parte es importante resaltar que la Sala Superior del Tribunal puede actuar de dos formas, en Pleno o en dos Secciones y, de acuerdo a ello tiene facultades y competencias específicas.

1.3.2.- Facultades y competencia del Pleno.

El Pleno de la Sala Superior del Tribunal, está compuesto precisamente por los once magistrados que integran la Sala, aunque de acuerdo con el artículo 12 de su Ley Orgánica, basta la presencia de 7 de ellos para que pueda sesionar.

En este sentido, las resoluciones del Pleno se toman por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no pueden abstenerse de votar sino en caso que tengan impedimento legal.

La Ley Orgánica contempla el caso en que se de un empate, para lo cual, el asunto se diferirá para la siguiente sesión o cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente.

Asimismo, cabe mencionar que las sesiones del Pleno son públicas, a excepción de los casos en que se designa Presidente, cuando se ventilen cuestiones administrativas o la moral, el interés público o la ley así lo exijan.

Además de las facultades administrativas del Pleno de la Sala Superior, tiene algunas facultades y obligaciones propiamente materiales, que las distinguen, tanto de las Secciones de la Sala, como de las Salas Regionales, las cuales de acuerdo al artículo 16 de su Ley Orgánica son:

- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.
- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.
- Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de Sala Regional.

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

- Las demás que establezcan las leyes.

1.3.3.- Facultades y competencia de las Secciones.

Las Secciones de la Sala Superior están compuestas por cinco Magistrados cada una, de entre los cuales se elige a un Presidente y basta la presencia de cuatro de sus integrantes para sesionar, y al igual que en el Pleno, las resoluciones se toman por la mayoría de sus integrantes que tampoco podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal, en caso de empate, el asunto se difiere para la siguiente sesión y, si no se aprueba el proyecto por dos veces, se cambiará de sección.

También las sesiones de las Secciones son públicas, con excepción a las causas que ya se mencionaron respecto al Pleno.

Entre las facultades propiamente materiales de las secciones se encuentra la competencia para resolver los juicios en los casos siguientes:

a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.

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

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

También se compete a las Secciones de la Sala resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio; fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación y; aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

Por otra parte y de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica de este Tribunal, a los Presidentes de las Secciones les corresponde:

- Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sección, reclamados en los juicios de amparo.

- Tramitar los incidentes, recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilan ante la Sección.

- Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio de la Sección se beneficie la rapidez del proceso.

- Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sección.

En cuanto a las facultades administrativas, son competencia de los Presidentes de las Secciones que deben: atender la correspondencia, autorizándola con su firma; convocar a sesiones, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones y; autorizar las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos y firmar los engroses de resoluciones.

1.3.4.- Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentran establecidas en varias ciudades del país, según la sede y número de Salas que señale la Sala Superior, quien conforme con el artículo 28 de su Ley Orgánica, determina los límites territoriales, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia.

Por Acuerdo G/10/2001 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2001, el Pleno de la Sala Superior dividió el territorio Nacional en las regiones que a continuación se citan, en donde señaló el nombre, límites y sede de las Salas Regionales:

- I.-** Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California.
- II.-** Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora.
- III.-** Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.
- IV.-** Del Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua.
- V.-** Del Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila.
- VI.-** Del Noreste, que comprende los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

- VII.-** De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.
- VIII.-** Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.
- IX.-** Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.
- X.-** Del Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán.
- XI.-** Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México.
- XII.-** De Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla.
- XIII.-** Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz.
- XIV.-** Del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero.
- XV.-** Del Sureste, que comprende los Estados de Chiapas y Oaxaca.
- XVI.-** Peninsular, que comprende los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- XVII.-** Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos.

En este orden de ideas, las Salas Regionales se integran por tres magistrados cada una, cuya presencia es indispensable para sesionar, pero para resolver basta la mayoría de votos.

De entre los Magistrados integrantes de las Salas Regionales, se designa a un Presidente, duran en su cargo un año y no pueden ser reelectos en forma inmediata.

Algunas de las atribuciones de los Presidentes de las Salas son: atender la correspondencia de la Sala, autorizándola con su firma; rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sala que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo; proponer a la Presidencia del Tribunal por conducto de la Oficialía Mayor los nombramientos o remociones del personal de la Sala y conceder licencias, con la previa conformidad del magistrado correspondiente; dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir se guarde el respeto y consideración debidos, e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias; realizar los actos

administrativos o jurídicos de la Sala que no requieran la intervención de los otros magistrados de la Sala; proporcionar oportunamente al Presidente del Tribunal los informes sobre el funcionamiento de la Sala y enviar las tesis dictadas por ella y; dirigir la oficialía de partes y los archivos de la Sala.

Como se ve, las atribuciones de los Presidentes son tanto administrativas, cuando tenga que ver con el funcionamiento de la Sala, como materiales, cuando se trata de enviar oficios que tengan que ver con los expedientes en concreto.

Las Salas Regionales tienen como facultades las de instruir los juicios que sean de su competencia, la cual se establece en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, de la resolución de los asuntos, a excepción de los que corresponde conocer al Pleno o las Secciones de la Sala Superior por facultad de atracción, en cuyo caso solo instruyen el juicio y una vez cerrada la instrucción, es remitido el expediente a la Sala Superior para su resolución.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4.- COMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Ya se ha señalado que en los inicios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, su competencia material era exclusivamente fiscal, pero que se fue ampliando poco a poco, con las constantes reformas que se han hecho tanto a sus Códigos como en las Leyes Orgánicas, y ello se debe a que como lo afirma el Doctor Andrés Serra Rojas: "La Justicia administrativa tiene una significación de enorme importancia en el Estado moderno, ante la lenta y conservadora acción de los tribunales local y federales."²⁸

Además, y siendo que la justicia administrativa comprende el estudio de las cuestiones jurisdiccionales en las que la administración pública interviene en forma contenciosa con otros sujetos de derecho, públicos o privados, precisamente para resguardar el Estado de derecho, "...consideramos que se incorpora como competencia del Tribunal Fiscal de la Federación casi la totalidad de las materias que realizan las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada,..."²⁹

A continuación mencionaremos la competencia que tenía el Tribunal hasta el 31 de diciembre de 2000 y a partir del 1º de enero de 2001.

(²⁸) Serra-Rojas, Andrés. "Consideraciones Generales sobre el Problema de la Justicia Administrativa." Conferencia publicada en los Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para conmemorar el XXV aniversario de la Ley de Justicia Fiscal, 1er Número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1965.

(²⁹) Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit., (22) Pág. 32.

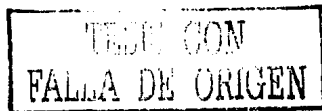
**1.4.1.- Artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación
(vigente hasta el 31 de diciembre de 2000)**

Hasta el 31 de diciembre de 2000, la competencia material del Tribunal, se establecía en su Ley Orgánica, específicamente en el artículo 11, el cual decía que:³⁰

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

- I. Las dictada por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.*
- II. Las que niegan la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.*
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.*
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.*
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concédanlas leyes a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que*

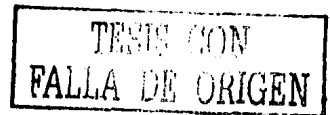
⁽³⁰⁾ Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, en vigor hasta el 31 de diciembre de 2000.



establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

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

- VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.*
- VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.*
- VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.*
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.*
- X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de*



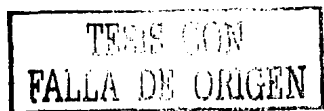
Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

- XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.*
- XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de los Servidores Públicos.*
- XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de esta artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*
- XIV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.*

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

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

En la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1996, se incorporaron las materias que ya eran de su competencia, pero que se encontraban dispersas en otras leyes, por ejemplo lo relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, los requerimientos de pago de las pólizas de fianzas, otorgadas para garantizar el cumplimiento de obligaciones de contratos administrativos o fianzas penales, otorgadas a favor de la Federación, Distrito



Federal, Estados o municipios y de sus organismos descentralizados, así como lo relativo a la materia de comercio exterior; competencia que se encontraba establecida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Instituciones de Fianzas y Ley de Comercio Exterior, respectivamente.

De lo anterior se desprende que el entonces Tribunal Fiscal de la Federación conocía ya de la totalidad de las materias que se realizan en la Administración Pública Descentralizada, pues "...de acuerdo con la redacción de la fracción XIII del artículo que nos ocupa, dicho órgano jurisdiccional es competente para conocer de las resoluciones que resuelvan el recuro de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual es procedente para impugnar los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, de las materias que regula dicho ordenamiento procedimental."³¹

1.4.2.- Artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Aunque con la Ley Orgánica de 1996, ya se podía interpretar que el Tribunal tenía competencia para conocer de la totalidad de las materias que realizara la Administración Pública, (en la fracción XIII del artículo 11 de la Ley), fue necesario aclararlo y mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, se dijo que el Tribunal cambiaba su nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y se le dio específicamente competencia para que conociera de las resoluciones 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 del Procedimiento Administrativo; de las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las fracciones del artículo 11; de las resolución

(³¹) Lucero-Espinosa, Manuel. Op. Cit., (22) Pág. 32

negativa ficta configurada en las materias señaladas como de su competencia, por el transcurso del plazo que señalen las leyes aplicables o en su defecto, por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; y de las negativas de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

Así el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siguió conservando la competencia del Tribunal para las materias que ya eran de su conocimiento y agregó las enunciadas con anterioridad, por lo que se reformó la Fracción XIII, que se refería al conocimiento de las resoluciones dictadas con base en el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y se agregaron las fracciones XIV, XV y dos párrafos al final, los cuales actualmente establecen:

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

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

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

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

....

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

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

Las razones de estas reformas las encontramos en la Exposición de motivos de las Reformas Fiscales del año 2001, al señalar:

"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS D ELAS REFORMAS FISCALES DEL AÑO 2001:

...

La función jurisdiccional del Estado está situada entre las más relevantes, por cuanto a que los tribunales, al decir el derecho a favor de quien lo tiene, dotan de eficacia al sistema normativo, concretizan los mandatos del legislador y establecen las bases razonables de paz en las relaciones humanas ...

...En primer término, debe destacarse el tema de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Al efecto se propone consolidar en la Ley dos jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La primera, parte de la interpretación sistemática de los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11 de la Ley Orgánica del

Tribunal Fiscal de la Federación, se propone incorporar en este último artículo una fracción específica que confiera certidumbre a los particulares sobre la vía escogida para impugnar los actos de autoridad.

...La competencia administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación ha demandado, desde hace algún tiempo, la necesidad de disposiciones que regulen en forma amplia las medidas cautelares. Se propone un nuevo capítulo en esta materia, el cual busca, por una parte, dotar al Tribunal de facultades que permitan que las medidas propuestas llenen el requisito de la Ley de Amparo de ser, por lo menos, equivalentes a las previstas para el juicio de garantías y, por la otra, inspirarse en la Ley citada para proteger adecuadamente a los demandantes ..."

La tesis mencionada se encuentre publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, página 61, bajo el número de Tesis 2a./J.139/99, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo texto dice:

"REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las "vías judiciales correspondientes" como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el

legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.

Contradicción de tesis 85/98. Entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del

Primer Circuito. 19 de noviembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Tesis de jurisprudencia 139/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: El criterio contenido en esta tesis no guarda relación alguna con las excepciones al principio de definitividad del juicio de amparo, que permiten impugnar un acto de autoridad administrativa sin agotar los medios ordinarios de defensa; véase la tesis 2a./J. 19/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 131."

Las reformas fiscales que entraron en vigor el 1º de enero de 2001, enfatizan la importancia y trascendencia del Tribunal, modificando su nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; ampliando su competencia material, plasmando en el artículo 11 de su Ley Orgánica las fracciones XIII y XIV.

Además se concedió al Tribunal y al efecto de preservar el objeto del juicio, facultades para la suspensión del acto impugnado, prevista en el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, facultades que deberían especificarse con mayor claridad, o bien, remitirse a lo dispuesto en lo conducente por la Ley de Amparo, como lo establece expresamente el artículo 166 de la Ley Agraria vigente, la cual también señala tales facultades a los tribunales agrarios, que asimismo son tribunales administrativos y ejercen el control jurisdiccional respecto de los actos administrativos emitidos por autoridades agrarias.

En relación estrecha con las citadas reformas, se encuentra la realizada en mayo de 2000 a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que adiciona con un segundo párrafo del artículo 83, para quedar como sigue:

"ART. 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente."

De lo anterior se desprende que si la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece la facultad de conocer de las resoluciones 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 y por la adición de un segundo párrafo del artículo 83 de la mencionada Ley, se establece que los actos de autoridad de los organismos descentralizados federales podrán ser combatidos también a través del recurso de revisión, es claro que si este recurso procede contra los actos y resoluciones emitidos por la Administración Centralizada y también por los organismos descentralizados, tomando en cuenta que el recurso de revisión previsto en el

mismo es optativo, en consecuencia, los particulares podrán elegir entre acudir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como concluye la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, antes transcrita, por tanto resulta evidente así, que la competencia del Tribunal se amplía considerablemente, abarcando así totalmente a la materia administrativa.

Esta ampliación de competencia, se verá únicamente limitada por las excepciones que prevé el artículo 1º de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, esto es, respecto las materias de carácter financiero, justicia agraria y laboral, electoral, y cuando el ministerio público ejercite funciones constitucionales.³²

(³²) Cabezut-Uribe, Adriana. "Control de Legalidad en los Actos de la Administración Pública conforme a la Nueva Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa". Control de Legalidad en el Moderno Estado de Derecho en América y Europa, X Reunión Nacional de Magistrados del TFJA, 2001, Págs. 394s.

CAPITULO II
EL ACTO ADMINISTRATIVO

2.1.- CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Antes de exponer el concepto de acto administrativo, se hace conveniente señalar que la actividad administrativa tiene como finalidad principal del Estado, la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicos; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares; a través de los servicios públicos que otorgue prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencia, entre otros.

Ahora bien, la función que realiza la Administración Pública para el cumplimiento de los fines del Estado, implica el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos y se manifiesta a través de actos que tienen diferentes connotación y contenido, los cuales se identifican a través de hechos materiales, cuando su manifestación de voluntad no produce consecuencias de derecho, por no tener trascendencia en el mundo jurídico; a través de actos jurídicos, que por ser la manifestación de voluntad de la Administración se denominan actos administrativos.

El acto jurídico, es la manifestación de voluntad encaminada a producir efectos jurídicos con la intención de que estos efectos se realicen.

"Los diferentes fenómenos que se producen por los hombres y por la naturaleza pueden o no estar regulados por el Derecho, de ahí que cuando están regulados producen efectos jurídicos, a los cuales se les llama hechos jurídicos (en sentido estricto) o actos

*jurídicos (en latu sensu), según exista en el fenómeno la voluntad manifiesta o no del agente, con el propósito de producir efectos.*³³

Es así que, la administración Pública al encauzar el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contractual, se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, creadores de derechos y obligaciones. A diferencia del derecho privado, el Estado impone unilateralmente obligaciones y cargas a los particulares y dispone de los medios efectivos para cumplirlas, al mismo tiempo que es un creador de derechos. La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa y hechos y operaciones materiales.³⁴

En este contexto, se define al **acto administrativo** como: *"una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Y que esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general,"*³⁵ pues al ser el acto jurídico la manifestación de voluntad encaminada a producir efectos jurídicos, el acto administrativo es el medio jurídico por el cual la Administración Pública expresa su voluntad para cumplir con sus fines, funciones, cometidos y tareas antes mencionadas.

El Maestro Andrés Serra Rojas dice que: *"A diferencia del acto jurídico, el cual se da en el derecho privado, en el que las situaciones jurídicas ex contractu se crean dentro del régimen de la autonomía de la voluntad de las partes para contratar y obligarse, en tanto que el acto administrativo, al estar en la esfera de*

(³³) Acosta-Romero, Migue "Compendio de Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, 1998, p. 396.

(³⁴) Serra-Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Primer Curso, Ed. Porrúa, México, 1977, p. 237.

(³⁵) Acosta-Romero, Migue Op. Cit.,(33) p. 397.

*las disciplinas del derecho público, la acción del Estado se liga imperativa e indisolublemente por la ley – no hay servicio público sin el ordenamiento de un acto regla— y aún más allá de la ley, por los fines que ésta atribuye, con un sentido político, a la acción unilateral del Estado*³⁶

Es importante hacer notar que si bien es cierto que la relación entre particulares y administración Pública tiene el nombre de jurídico-administrativa, también lo es que tendrán este carácter cuando los derechos y obligaciones que deriven de esa relación, estén regulados bajo el régimen de derecho administrativo, puesto que si aquélla surge por el sometimiento de la Administración a normas de derecho privado, la relación que se produzca tendrá dicha naturaleza.³⁷

(³⁶) Cortina-Gutiérrez, Alfonso, y Serra Rojas, Andrés, Et. Al. "Ensayos de Derecho administrativo y Tributario para conmemorar el XXV aniversario de la Ley de Justicia Fiscal", 1er No. Extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, D.F. 1965.

(³⁷) Lucero-Espinosa, Manuel. Op. Cit., (22) Pág. 3s.

2.2.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo tiene elementos que lo integran, dándole forma y validez, concurriendo al mismo tiempo en su definición. Estos elementos son de suma importancia, pues de las irregularidades que puedan presentarse en su formación, constituyen vicios que afectan al acto. Básicamente se consideran como elementos del acto administrativo: el sujeto, la manifestación externa de voluntad, el objeto y, la forma.

Elemento subjetivo.- Está integrado por el órgano administrativo que tiene a su cargo la producción del acto, es decir el que crea el acto, por lo que siempre es un órgano de la Administración Pública, aunque se considera que en la relación jurídica administrativa existen dos o más sujetos, dividiéndose en sujeto activo y sujeto pasivo.

El sujeto activo, es la autoridad que crea el acto y debe reunir los requisitos que la ley le establece para que pueda pronunciarlo.

En este orden de ideas, la autoridad debe ser competente, es decir que la atribución de facultades para realizar determinados actos y para pronunciarse en la materia, deben estar otorgadas en la ley.

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

No obstante lo anterior, la competencia puede ser delegada en aquellos casos que lo permita la ley. Según la teoría, pueden delegarse facultades

vinculadas o reglamentadas, mas no así las discrecionales; sin embargo, nuestra legislación permite que se deleguen en ciertos casos estas últimas. Se llama avocación cuando el funcionario superior asume las funciones que normalmente corresponden al inferior. La avocación y la delegación son excepciones al principio de que la competencia no se prorrogue.

El sujeto pasivo es el gobernado o gobernados a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal.

Manifestación de voluntad.- Esta consiste en la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad.

La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos, que son:

- a) Debe ser espontánea y libre;
- b) Dentro de las facultades del órgano;
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc. y;
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.

Miguel Acosta Romero señala que *"los elementos del acto administrativo se conciben de la siguiente manera: a) la reglamentación jurídica constituye un límite al poder de las autoridades administrativas; b) el hecho no tiene importancia más que en la medida en que fue previsto por la regla de Derecho y constituye la concretización de un límite al poder de las autoridades administrativas, y c) la voluntad tendrá que ser dentro de los límites precisados anteriormente"*.³⁸

(³⁸) Acosta Romero. Op. Cit., (33) Pág. 397.

El objeto del Acto administrativo.- Es la realización de la actividad del órgano del Estado, que consiste en cumplir con sus cometidos, o sea, el bien común, ejerciendo la potestad pública que tiene encomendada, creando, transmitiendo, modificando, reconociendo o extinguiendo derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia de s competencia.

El objeto debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Debe ser posible física y jurídicamente.
- b) Debe ser lícito.
- c) Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite (criterio de la especialidad).

La Forma.- Se refiere a la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

Por regla general la forma es escrita, así tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorandos, telegramas, notificaciones que se expresan a través de la escritura.

El artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, establece que el acto administrativo debe tener por lo menos los siguientes requerimientos:

- a) Que conste por escrito;
- b) Que se señale la autoridad que lo emite;
- c) Que esté fundado y motivado y que se exprese el objeto del acto;

d) Que ostente la firma del funcionario competente; y que contenga el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.

2.3.- CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Los actos administrativos tienen características muy diversas, por lo que se han clasificado tomando en cuenta aspectos comunes. Los criterios fundamentales que se han tomado como base son: la naturaleza de los actos; las voluntades que intervienen en su formación; la relación que dichas voluntades guardan con la ley; el radio de aplicación del acto; y por su contenido o finalidad y efectos jurídicos.

Desde el punto de vista de su **naturaleza** los actos administrativos se clasifica como actos materiales y actos jurídicos.

Los actos materiales no producen efecto alguno en derecho, pero implican condición para la validez de un acto jurídico, sean elementos que integren el procedimiento de formación de otros actos administrativos o constituyan un medio de ejecución de los mismos.

Por el contrario, los actos jurídicos son los que sí engendran consecuencias jurídicas.

En cuanto a las **voluntades** que intervienen en la formación del acto, tenemos que pueden ser por una sola voluntad (que es llamado acto simple), el cual conserva ese carácter, aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos, como consultas, opiniones, juicios técnicos.

Pero puede ser que en los actos administrativos intervengan para su formación, el concurso de varias voluntades, entonces se le denomina acto

colegiado, "colectivo o complejo, en el cual son necesarias las firmas, con el fin de demostrar la participación de las varias voluntades que han contribuido a su formación".³⁹

Tomando en cuenta **la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley**, los actos administrativos se clasifican en:

- **Acto obligatorio, reglado o vinculado.**- Este constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. En esta clase de actos la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente para actuar sino también si ésta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso; y

- **Acto discrecional.**- Es aquel que tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento o cómo debe obrar o qué contenido va a dar a su actuación.

Por lo general, de los términos mismos que usa la ley se puede deducir si concede a las autoridades una facultad discrecional. Así, cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos, o cuando deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo, tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público; o que en la ley se prevean dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga

(³⁹) Serra-Rojas, Andrés., Op. Cit., (34) pág. 320.

ninguna de ellas con carácter obligatorio, se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional.

Por la gran variedad de grados diversos que existe entre el acto obligatorio y el acto discrecional, no puede establecerse una línea perfecta de separación, en virtud de que cuando la ley concede facultades discrecionales a la autoridad encargada de realizar un acto, dichas facultades normalmente se refieren, más que a la realización del acto en su integridad, solamente a algunos de los elementos del mismo, tales como el motivo o el objeto del acto. De esta manera puede muy bien ocurrir que la ley otorgue discreción para juzgar si existe motivo bastante que provoque la intervención de la autoridad, pero que obliga a ésta a realizar un acto determinado una vez que discrecionalmente se ha llegado a la conclusión de que el motivo existe, o bien por el contrario que siendo la ley la que fije los motivos se deje en libertad a la autoridad competente para determinar el contenido mismo de su actuación.

En cuanto al **radio de acción de los actos administrativos**, estos se clasifican en actos internos y actos externos.

Actos internos.- Son los que producen efectos en el seno de la organización administrativa, comprenden medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas, como los reglamentos para procedimientos que tienen el carácter de actos internos, cuando ellos no estén establecidos como una garantía para los particulares, sino que estén prescritos en interés del buen orden administrativo, por ejemplo, circulares, instrucciones y disposiciones en las que las autoridades superiores ilustran a las inferiores en la aplicación de la ley.

Actos administrativos externos.- Estos comprende aquellos por los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, como son las de

prestar los servicios a cargo del propio Estado, por ejemplo las tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público, las de ordenar y controlar la acción de los particulares y las de gestión directa.

Por razón de su finalidad, los actos administrativos pueden clasificarse en: 1) actos preliminares y de procedimiento, 2) en decisiones o resoluciones, y 3) en actos de ejecución.

1) Los actos preliminares y de procedimiento, lo mismo que los actos de ejecución, constituyen solo un medio; son instrumentos para realizar los actos administrativos propiamente dichos, como fin de la actividad administrativa.

Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos que son necesarios para que la Administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del Poder público que pueden llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares. Por ejemplo, las facultades que tiene la autoridad administrativa para exigir la presentación de libros, papeles, manifestaciones, declaraciones, estados de contabilidad, etc., para la práctica de visitas domiciliarias con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias y de policía, y en general todos los actos y formalidades que, como garantía de los particulares, establecen las normas legales al organizar los procedimientos administrativos.

2) Las decisiones o resoluciones, son los actos principales, ya que constituyen el fin primordial de la actividad administrativa, y pueden clasificarse **por razón de su contenido** en las siguientes categorías:

a) Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.- Como los actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones y, las concesiones.

b) Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica.- En estos actos forman parte las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.

c) Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.- En los que se catalogan los actos de registro, de certificación, de autentificación, las notificaciones y las publicaciones.

3) Los actos de ejecución.- Están constituidos por todos aquellos actos materiales jurídicos, que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello. Como actos típicos de ejecución podemos señalar los que se realizan en uso de la facultad económico-coactiva, para hacer efectivos los impuestos y otras obligaciones fiscales.

En cuanto a sus **efectos**, los actos administrativos se clasifican en:

a) Los actos administrativos de admisión.- Son los que dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público. Estos actos de admisión tienen lugar cuando se trata de servicios que sólo se prestan a un número limitado de personas, o a personas que se encuentran en determinadas condiciones, a diferencia de otros servicios que sólo requieren el cumplimiento de determinadas exigencias legales. Así, mientras que el goce de servicios de correos, telégrafos, bibliotecas y museos no requiere un acto administrativo de admisión, el ingreso a instituciones públicas de enseñanza o de asistencia sólo puede lograrse mediante un acto administrativo especial que es precisamente el acto de admisión.

b) Los actos de aprobación.- Son los actos por virtud de los cuales una autoridad superior da su consentimiento para que el acto de una autoridad inferior pueda producir sus efectos.

El acto de aprobación, aunque posterior a la emisión del acto que por medio de aquél es aprobado, constituye un medio de control preventivo dentro de la misma Administración que tiende a impedir que se realicen actos contrarios a la ley o al interés general.

Por ejemplo la exigencia de aprobación de la Secretario de Hacienda y Crédito Público para las determinaciones de la Comisión Nacional Bancaria.

De esta manera hay que concluir que el particular adquiere derechos o contrae obligaciones por virtud del acto aprobado, respecto del cual el de aprobación no es elemento integrante, sino simplemente complementario, por ejemplo la necesidad de obtener la aprobación de planos, proyectos, condiciones sanitarias, etc.

c) La dispensa.- Es el acto administrativo por virtud del cual se exonera a los gobernantes de la obligación de cumplir una ley de carácter general o de satisfacer un requisito legal.

El acto de dispensa sólo puede realizarse cuando lo autoriza la ley y constituye un medio por el cual se da a la norma legal una elasticidad que permite aplicarla con mayor equidad, tomando en cuenta circunstancias personales que no pueden ser previstas en una regla general.

Un ejemplo de estos actos es la condonación de pagar ciertas contribuciones establecida en el artículo 39, fracción I del Código Fiscal de la

Federación, solo que son resoluciones de carácter general y se da a determinados contribuyentes de una región del país.

d) La autorización, licencia o permiso.- Es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para condicionar el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o, la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

Finalmente, dentro de este rubro se encuentra la concesión administrativa, que es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.

Por lo que se refiere a los actos destinados directamente a restringir la esfera jurídica de los particulares, se encuentran, en primer término, las órdenes administrativas que constituyen actos administrativos que imponen a los particulares una obligación de dar o hacer o de no hacer, llamándose, según sea el caso, mandatos o prohibiciones.

Las órdenes se distinguen de las advertencias, porque en éstas simplemente se llama la atención sobre una obligación preexistente, así como de los apercibimientos, ya que éstos implican una amenaza de sanción para el caso de incumplimiento de una obligación preexistente.

El acto de expropiación.- Se da por causa de utilidad pública y constituye un acto por medio del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal, es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad.

Las sanciones y la ejecución forzada constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejerce coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la referida autoridad.

A través de los actos de sanción se castiga la infracción de las leyes o de las órdenes administrativas.

El Registro es otra categoría de los actos por razón de su contenido, por virtud de los cuales la Administración interviene para dar autenticidad, validez, publicidad o certidumbre a determinadas relaciones de la vida de los particulares, para hacer constar la existencia de un hecho, de una situación o el cumplimiento de requisitos exigidos por leyes administrativas. Por ejemplo los que consisten en la recepción de declaraciones de los particulares o en la inscripción que hace la autoridad administrativa de personas, bienes o cualidades de unas o de otros, como en el caso de las padrones, del catastro, etc., se encuentran dentro de esta serie de actos los actos de registro civil, de registro de la propiedad, de registro de comercio, etc.

Otro grupo consiste en **los certificados** que son la expedición de constancias por la autoridad administrativa respecto a las cualidades de personas o bienes, o respecto al cumplimiento de determinados requisitos exigidos por las leyes para realizar o ser objeto de actividades que las mismas leyes prevén, por

ejemplo, los certificados de conducta, de enseñanza, de sanidad, de pesas y medidas, etc.

Para terminar esta clasificación de los actos administrativos están los de notificación y los de publicación, que se agregan a todos los anteriores, y que tienen por objeto dar a conocer resoluciones administrativas a los particulares a quienes valla dirigido el acto, cuyo conocimiento fija el punto de partida para otros actos o recursos.⁴⁰

(⁴⁰) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" 28ª ed., Porrúa, México, 1989, 506 Pág. 229s.

2.4.- EFECTOS, EJECUCIÓN Y EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

EFECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo tiene crea efectos jurídicos, los cuales consiste en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general.⁴¹

Cuando estos efectos amplían o restringen la esfera jurídica de los particulares, o simplemente se limitan a hacer constar un estado de hecho o de derecho, se crean derechos y obligaciones en carácter personal e intransmisible, es decir, que sólo pueden ser ejercitados o cumplidos por la persona a la cual el acto se dirige.

Gabino Fraga nos dice que "Los derechos y las obligaciones se generan por virtud del acto administrativo especial a favor o en contra de determinada persona y en atención a su situación particular. De donde se desprende que dichos derechos y obligaciones tienen, en principio, un carácter personal e intransmisible, y por tanto sólo pueden ser ejercitados o cumplidos por la persona a la cual el acto se refiere"⁴²

El carácter intransmisible de los efectos del acto administrativo se debe a que en ocasiones el acto administrativo engendra derechos que constituyen ventajas pecuniarias que entran al patrimonio de los particulares, entonces es permitido por el poder público, que se celebren operaciones respecto de tales derechos por medio de actos y contratos civiles o mercantiles, un ejemplo de ello

⁽⁴¹⁾ Fraga, Gabino., Op. Cit. (40) Pág. 275.

⁽⁴²⁾ Ibidem.

son las concesiones, ya sea de aguas, de servicio público de transporte, de ferrocarriles, de minas, o las patentes de invención, en donde las leyes autorizan contratos respecto a los derechos otorgados a los causahabientes del acto.

Aunque se ha pretendido que esos derechos son susceptibles de incorporarse a las clasificaciones del derecho común y en consecuencia, que puedan tener el carácter de derechos reales o personales, "los derechos que el poder público transmite son siempre precarios y subordinados al interés general -es decir que- ...los derechos derivados de un acto administrativo no constituyen derechos reales"⁴³, como lo afirma el Doctor Serra Rojas.

Gabino Fraga explica lo anterior, en razón a que si bien se considera que el acto administrativo, además de crear relaciones entre el Poder Público y el particular, origina derechos que modifican el patrimonio de los particulares y que pueden, en consecuencia, ser objeto de contrato y otros actos civiles, al crear "nuevas formas de bienes",⁴⁴ ello no significa que esos derechos tengan el carácter de reales o personales, pues dichas relaciones, salvo determinación expresa de la misma ley administrativa, se regulan por el derecho público y no por el derecho común, es decir que son "forzosamente administrativas" en virtud de que "... ese derecho público administrativo que puede considerarse como un bien que se agrega al patrimonio del particular, no está sujeto por regla general a la clasificación de los bienes y de los derechos de orden civil."⁴⁵

Estos efectos son regulados por la regla general de que el acto administrativo es contrario al que se rige en materia civil, es decir, que las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo, que tienen un poder absoluto y su efecto es erga omnes.

(⁴³) Serra-Rojas, Andrés. Op. Cit. (34), Pág 321.

(⁴⁴) Fraga, Gabino. Op.Cit. (35) pág. 276.

(⁴⁵) Idbiem., Pág. 276.

Generalmente, las relaciones entre los particulares y la Administración, se regulan principalmente por normas de derecho público, aunque en ocasiones remitan al derecho privado, cuando la ley correspondiente determina que una relación jurídica es privada.

Dentro de los efectos del acto administrativo existe la figura del tercero.⁴⁶

Generalmente el acto administrativo produce efectos únicamente respecto a las partes que intervienen en él, es decir, para al autor del acto que es el que ha sido parte en él y, para los causahabientes, que son los que reciben del acto un derecho por transmisión universal o particular.

El autor del acto representa a los causahabientes en la realización del acto y por lo tanto, los efectos del acto son oponibles al causahabiente.

Pero existe el tercero en el derecho administrativo, que aunque "...no puede recibir ni perjuicios ni beneficios del propio acto..."⁴⁷ en tanto que no está representado por el autor del acto y por lo mismo éste no tiene derecho de disponer del bien de otro, además que su intención es aprovechar personalmente los efectos del acto; "... se admite que no hay razón que se oponga a que el beneficio se produzca a favor del tercero, cuando esto es posible y cuando hay voluntad expresa en tal sentido."⁴⁸

El tercero es un particular ajeno a los actos que realiza el autor, no es oponible al acto de autoridad; pero tiene un derecho público o privado que puede

(⁴⁶) El procedimiento de oposición que establecen algunas leyes, es un procedimiento previo al otorgamiento de la concesión que tiende a conocer y en su caso a respetar derechos de tercero, Fraga-Gabino., Op. Cit., (34) Pág. 264.

(⁴⁷) Serra-Rojas, Op. Cit., (29) Pág. 322.

(⁴⁸) Fraga, Gabino., Op. Cit., (40) Pág. 279.

resultar afectado por la ejecución del acto administrativo, al causarles un perjuicio a su derecho particular creado anteriormente.

Los derechos de los particulares adquiridos con anterioridad, ya sean públicos o privados, son un límite para la actuación de la administración pública y el particular se convierte en tercero cuando su derecho resulta afectado por una acto de ésta.

Es por ello que el derecho del particular es una limitación a la actividad administrativa, pues si la función del Estado es precisamente la de satisfacer las necesidades colectivas y por ello sus actos deben oponerse a todos los miembros de la colectividad, siempre y cuando se observe respeto y se cumplan con los requisitos legales establecidos para afectar el derecho de los particulares; por lo mismo "...el acto administrativo no puede violar derechos anteriores creados por otro acto administrativo o por un título especial de derecho público o privado."⁴⁹

Los efectos del acto administrativo surten a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, lo posponga o suspenda como su publicación, notificación, requerir de la aprobación del superior o estar sujeto a alguna modalidad o afecte algún interés particular anteriormente reconocido. En estos casos el acto no debe producir sus efectos hasta alcanzar su perfección jurídica y alcanzar su eficacia, 'el efecto no es sino la consecuencia, el resultado, la reacción, de un hecho o una conducta legalmente regulada y subordinada a su finalidad'.

(⁴⁹) Fraga, Gabino., Op. Cit. (40) Pág. 279.

EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El Doctor Miguel Acosta Romero dice que la ejecución del acto administrativo consiste en la realización fáctico-jurídica del mismo acto.⁵⁰

El acto administrativo, una vez que se perfecciona por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez, o sea, que goza de una presunción *iuris tantum*; y para que el acto sea eficaz debe producir todos sus efectos, a menos que se demore por alguna condición, como alguna notificación, un registro o la aprobación de una autoridad administrativa superior, o estar pendiente de resolución algún recurso.

Tal presunción de legitimidad, se basa en la idea de que los órganos administrativos son en realidad instrumentos desinteresados que normalmente sólo persiguen la satisfacción de una necesidad colectiva dentro de los mandatos de las normas legales.

Cuando se han cumplido las condiciones, términos, modalidad, aceptación del destinatario, requisitos o elementos previos y complementarios, se procede a su ejecución, es decir a la realización del acto.

Garzola Prieto, invocado también por Serra Rojas,⁵¹ dice que:

"...suele conocerse con el nombre de ejecutividad al privilegio en virtud del cual los actos administrativos constituyen título suficiente para la ejecución, y con el de ejecutoriedad el que faculta a la administración para realizar por sí misma

⁽⁵⁰⁾ Acosta-Romero., Op. C.: (33) Pág. 324s.

⁽⁵¹⁾ Ibidem. Pág. 325.

materalmente los derechos que de tales actos derivan, aún en contra de la resistencia del obligado, de tal forma que si la ejecutividad es rasgo común de todos los actos administrativos, la ejecutoriedad sólo es propia de aquellos actos que imponen deberes positivos o negativos, cuyo cumplimiento pueda no ser voluntariamente aceptado por el obligado."

Para que la administración pública pueda cumplir y/o realizar sus actos, cuanta con los medios efectivos para ello, pues en algunas ocasiones los particulares pueden cumplir voluntariamente con las resoluciones del poder Público, casos en los que la ejecución es pacífica, pero en otras, la ejecución es forzada a través de los procedimientos legales, puesto que la ejecutividad es precisamente el derecho que tiene la administración pública para ejecutar sus actos por sí misma, incluso, en caso de resistencia abierta o pasiva de las personas afectadas, pudiendo acudir en tal caso a diversas medidas de coerción.

Es así que se denomina Ejecutoriedad a "...la facultad de la administración pública para ejecutar los actos que de ella emanan..⁵², salvo los casos de excepción; o con el de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas que como señala Gabino Fraga, es la posibilidad de acción directa de la administración, en virtud de la necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva ordena se realicen en forma administrativa, no estén sujetas a las trabas y dilaciones que significarían la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial.⁵³

El Doctor Serra Rojas concuerda con Zanobini,⁵⁴ cuando éste define a la acción directa de la administración pública, o ejecutoriedad de los actos administrativos, como:

(⁵²) Acosta-Romero, Miguel., Op.Cit. (33) Pág. 235.

(⁵³) Fraga-Gabino., Op. Cit., (40) Pág. 282.

(⁵⁴) Serra-Rojas, Op. Cit., (34) Pág. 326.

"Una especial manifestación de la eficacia de los mismos, por lo cual ellos, cuando imponen deberes y restricciones a los particulares, pueden ser realizados aún contra su voluntad por lo órganos directos de la Administración, sin que sea necesario la previa intervención de la acción declarativa de órganos jurisdiccionales".

Y aunque Gabino Fraga opina que "la acción directa de la autoridad administrativa para ejecutar sus propias resoluciones no pueden admitirse lisa y llanamente, pues, a falta de una disposición constitucional que expresamente la reconozca, su procedencia dependerá de la compatibilidad que guarde con el sistema general de la Constitución y con algunos de sus preceptos especiales que aparentemente la rechazan."⁵⁵; también menciona que es perfectamente admisible el reconocimiento de la acción directa de la autoridad administrativa para ejecutar sus decisiones sin necesidad de que intervenga la autoridad judicial, ello con base en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política Mexicana

De lo anterior se desprende que la Administración Pública tiene la facultad Constitucional de ejecutar sus propios actos, la cual se consagra en el artículo 89, fracción I antes citado, precepto que reza:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Los actos administrativos, al gozar de la presunción de validez pueden y deben ser ejecutados sin la intervención del poder judicial, pues son precisamente

(⁵⁵) Fraga-Gabino, Oj. Ct. (40) Pág. 283.

por principio constitucional ejecutivos, salvo que una ley administrativa disponga lo contrario, en razón de que como lo manifiesta Gabino Fraga, al señalar la Constitución Federal que el Ejecutivo tiene la obligación de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y esa ejecución se realiza por medio de los actos administrativos, es natural que se entienda que el propio Poder Público es competente para imponer el cumplimiento de los mismos.

Sayagués Laso, citado por el Doctor Andrés Serra Rojas, señala.⁵⁶

"La posibilidad de la administración de ejecutar directamente sus propios actos tiene sólidos fundamentos. El acto administrativo constituye un instrumento público y como tal se presume válido y hace prueba plena hasta tanto se demuestre lo contrario. Por consiguiente, es lógico que pueda cumplirse a pesar de las impugnaciones que se formulen, máxime que su ejecución tiende a satisfacer necesidades públicas y sin perjuicio de la responsabilidad en que la administración incurra si el acto o los hechos de ejecución fueren ilícitos".

Existe la ejecución forzosa, que es la facultad de la administración pública para ejecutar el acto administrativo aún en caso de resistencia de los particulares y aplicando para ello los medios de coerción.

Pero aún en las ejecuciones forzosas, la administración tiene la obligación de cumplir con los requisitos Constitucionales y legales, pues como menciona Serra Rojas: "Todo procedimiento de ejecución de la administración debe fundarse como un acto administrativo legalmente expedido, lo contrario debe estimarse como una vía de hecho o procedimiento arbitrario del poder público."⁵⁷

⁽⁵⁶⁾ Serra-Rojas, Andrés. Op. Cit., (34) Pág. 326.

⁽⁵⁷⁾ Serra-Rojas, Andrés., Op. Cit. (34) Pág. 331.

Manuel María Díez (citado por Serra Rojas),⁵⁸ sugiere que para que el acto administrativo se ejecute, se cumplan con las siguientes condiciones:

"a) Que sea un acto administrativo, vale decir de naturaleza pública. Por ello no será ejecutorio un negocio jurídico privado, aunque sea realizado por la misma administración, salvo que la ley disponga lo contrario;

b) Que sea perfecto, vale decir que tenga todos los elementos esenciales para su existencia;

c) Que sea exigible, apto para producir los efectos a que está destinado."

Si el particular a quien se dirige el acto, considera que se le está causando un perjuicio, puede entonces impugnarlo por medio de los recursos que las leyes establecen, como la revocación, la declaración de nulidad, la suspensión de la ejecución del acto y, el juicio de amparo; y una vez resueltos y agotadas las instancias legales, y si se confirmó la legalidad de dicho acto, puede denominarse un acto definitivo y debe producir todos sus efectos.

Los medios con los que se realiza la ejecutoriedad, según Serra Rojas, son:⁵⁹

"a) Acción administrativa sobre los bienes de los afectados.

b) Acción administrativa sobre la persona afectada o establecimiento de una obligación de hacer. Compulsión sobre las personas, que consiste en el "apremio y la fuerza que se hace por mandato de la autoridad, sobre un particular compeliéndole a que ejecute alguna cosa..."⁶⁰

⁽⁵⁸⁾ Serra-Rojas, Andrés., Op. Cit. (34) Pág. 328.

⁽⁵⁹⁾ Ibidem. 329s.

⁽⁶⁰⁾ "Diccionario Porrúa de la Lengua Española." México, 1999.

- c) La ejecución subsidiaria o actos no personales, que pueden ser realizados por sujetos distintos del obligado.*
- d) Ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado.*
- e) Aplicación de sanciones administrativas; y*
- f) Premios del régimen de policía. Multas coercitivas.*
- h) El lanzamiento administrativo, establecido en la Ley Federal de Expropiación y la Ley General de Bienes Nacionales.*
- i) El uso de la fuerza pública.”*

La ejecución forzosa, puede ser también indirecta, que es cuando la autoridad administrativa tiende a provocar al obligado a cumplir con su obligación, con una prestación personal, en la que el sujeto pasivo no puede ser sustituido, la cual puede reducirse a las penas personales o pecuniarias que siguen al apercibimiento que hace la autoridad al exigir el cumplimiento.

EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

“La extinción de los actos administrativos es la forma o modo en que éstos dejan de surtir sus efectos, en virtud de que desaparecen del mundo jurídico.”⁶¹

Al respecto el artículo 11 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo –Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994. Última reforma publicada el 30 de mayo de 2000-, señala las formas de extinción del acto administrativo.

“Artículo 11.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

⁽⁶¹⁾ Delgado-Gutiérrez, Luis Humberto, Et. Al. “Compendio de Derecho Administrativo”, Porrúa, 2ª ed, México, 1997, Pág. 305.

I. Cumplimiento de su finalidad;

II. Expiración del plazo;

III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;

IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;

V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y

VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.”

El cumplimiento, como forma de extinción del acto administrativo, es cuando éste obliga a los particulares a realizar cierta conducta –hacer, no hacer o tolerar- y, una vez que el destinatario la realiza voluntariamente se satisface el objeto del acto y con ello se cumple con la razón de su existencia.

Acosta Romero dice que la realización voluntaria puede ser de los órgano internos de la Administración y también por parte de los particulares: en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

También puede darse el cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática o cuando se trata de actos declarativos y, en el cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo v.gr., licencias, permisos temporales, concesiones, etc.

Expiración del plazo.- El acto se extingue cuando el lapso de tiempo que la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades (regladas o discrecionales que el ordenamiento jurídico le confiere) ha considerado para la vigencia del acto administrativo, haya concluido. Por ejemplo, una licencia de conducir o un pasaporte.

Condición.- El Magistrado Delgadillo Gutiérrez,⁶² dice que esta figura por la forma en que está reglada, regula la caducidad; pero el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la república en materia federal, en su artículo 1938, dice:

“Artículo 1938.- La obligación es condicional cuando su existencia o su resolución dependen de un acontecimiento futuro e incierto.”

Lo que significa que, según Acosta Romero, el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, depende precisamente de la realización de ese hecho.⁶³

Acaecimiento de una Condición Resolutoria.- Se podría decir que es la especie de la figura de condición como extinción del acto administrativo, pues según el artículo 1940 del Código Civil en materia Federal, dice que:

“Artículo 1940.- La condición es resolutoria cuando cumplida resuelve la obligación, volviendo las cosas al estado que tenían, como si esa obligación no hubiere existido.”

⁽⁶²⁾ Delgadillo-Gutiérrez, Ob. Cit. (61) Pág. 306.

⁽⁶³⁾ Acosta-Romero, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo” Porrúa, Pág. 662.

El Magistrado Delgadillo Gutiérrez, dice que el acto se extingue por esta figura cuando, sujeto a una condición resolutoria, acontezca o sobrevenga dicha condición.

Renuncia.- Tiene lugar cuando el destinatario del acto tiene la facultad que la ley le otorga para renunciar a ciertos derechos, mediante una manifestación unilateral de voluntad, y a partir de una fecha, deja de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido, cuando el particular ya no desea continuar con el ejercicio de los beneficios que se le han otorgado.

La renuncia, según Acosta Romero,⁶⁴ puede darse en los siguientes casos:

Cuando se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o, cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún;

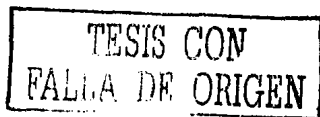
Cuando el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables; y

Cuando la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.

Revocación administrativa.- Cuando el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público, o de legalidad, por ejemplo, las revocaciones de concesiones.⁶⁵

⁽⁶⁴⁾ Acosta-Romero, Op. Cit. (63) Pág. 663.

⁽⁶⁵⁾ Acosta-Romero, Miguel. Op. Cit., (63) Pág. 423.



Por ende, la revocación administrativa constituye un nuevo acto administrativo, también perfectamente válido, que deja sin efectos el acto anterior, pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado.

Por su parte el Magistrado Delgadillo Gutiérrez dice que la revocación se da por razones de ilegalidad o de inoportunidad –que es el que contiene vicios de mérito- en el acto y que por tanto se encuentra viciado.

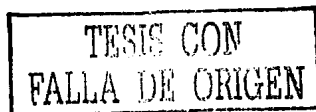
El acto viciado por razones de ilegitimidad es un acto que nació irregular y lo revoca el órgano administrativo competente, a petición de parte, cuando el particular ejerce los recursos administrativos establecidos, o de oficio cuando la ley lo autoriza.

Prescripción.- Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescribirán de acuerdo con lo que dispongan la leyes en cada caso.

El Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, dice que la prescripción es la pérdida de un derecho por el transcurso del tiempo y que a diferencia de la caducidad, es la consecuencia de no ejercer un derecho por un tiempo determinado.⁶⁶

Además de las anteriores formas de extinción del acto administrativo, autores como Delgadillo Gutiérrez, Gabino Fraga y Miguel Acosta Romero, hablan de los actos administrativos irregulares que, por tener vicios que los afectan, son formas de extinción.

(⁶⁶) Delgadillo-Gutiérrez, Op. Cit., (56) Pág. 303.



Ya mencionábamos que los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad, lo cual obliga a los afectados a promover los medios de defensa que las leyes establecen para combatir los actos administrativos irregulares, y demostrar que se está en presencia de un acto ilegal.

Los actos administrativos son irregulares por contener violaciones a las disposiciones legales que norman su creación y pueden ir desde la omisión en los requisitos formales, hasta la ausencia absoluta de los elementos que deben integrar el acto.

Los vicios del acto administrativo son aquellos defectos o fallas con que éste se materializa en el mundo jurídico y que, de acuerdo con el sistema jurídico vigente, afectan su existencia, sea en su validez o en su eficacia, por lo que impiden su subsistencia o ejecución. Estos vicios se pueden presentar en los diferentes elementos del actos, como son:

Vicios del elemento subjetivo.- Se refieren a la competencia y a la voluntad del sujeto. Existe vicio en la competencia cuando el órgano administrativo carece de facultades para manifestarse (en razón de materia, grado territorio, cuantía y tiempo) y entonces, la autoridad resulta incompetente para emitir el acto.

En cuanto a la voluntad, esta puede ser de dos tipos: los subjetivos y los objetivos. Los primeros son los que atañen a la voluntad psíquica del funcionario; en cambio, los segundos son los que inciden sobre el procedimiento en el que se desarrolla la voluntad de la Administración Pública.

Los vicios de voluntad consisten en:

El error.- Que implica la disconformidad entre la voluntad interna del funcionario con los elementos del mundo exterior que le servirán de base para la formación del acto. Es un falso o deformado conocimiento de alguno de todos los elementos del acto administrativo que, induce al órgano a la formación de su voluntad psíquica de manera diferente a como lo hubiera hecho de no existir esa falsa apreciación.

El error es de hecho cuando el funcionario aprecia de manera equivocada las situaciones fácticas de aconteceres, personas, circunstancias, etc. El error de derecho consiste en la indebida interpretación que se hace de las disposiciones jurídicas aplicables.

El dolo.- Se presenta cuando existe cualquier artificio, astucia, maquinación o simulación dirigidos a la obtención del acto administrativo en el sentido que quiere el autor de la conducta dolosa. El dolo puede provenir del administrado o del funcionario público.

La violencia.- Se exterioriza con motivo de la coacción física o moral que se ejerce sobre el funcionario, produciendo el acto administrativo no en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico, sino por el temor a sufrir un mal injusto.

Vicios del elemento objetivo.- Estos pueden ser los que afectan a su objeto, motivo y fin.

a) Objeto.- El objeto debe ser lícito, posible y determinado por la ley para el caso concreto, el vicio se manifiesta cuando el mismo es ilícito, por estar prohibido por la ley; por no ser el objeto determinado por la ley para el caso concreto; por ser impreciso u obscuro; por ser imposible de hecho; e incluso por

ser irrazonable, es decir, contradictorio, desproporcionado o absurdo, y por ser inmoral.

b) Motivo.- En cuanto al motivo, y dado que éste consiste en los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y provocan el acto, los vicios que le afectan se presentan en los casos siguientes:

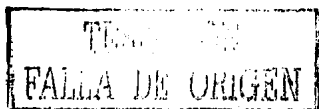
- Cuando los hechos que lo motivan no se realizaron, fueron distintos o se aprecian en forma equivocada;
- Cuando se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejaron de aplicarse las debidas; cuando entre el acto dictado y los motivos no existe correlación lógica;
- Cuando entre los motivos aducidos y los preceptos que sirven de fundamento al acto no existe adecuación.

El vicio que afecta el fin del acto administrativo lo constituye el desvío de poder, el cual consiste en apartarse del propósito específico que la norma prevé para el acto administrativo.

Vicios del elemento formal.- Estos se manifiestan en el procedimiento, en la forma de exteriorización y en la publicidad del acto administrativo.

Las formalidades del procedimiento constituyen aspectos que son parte del procedimiento administrativo y, por tanto, resultan requisitos anteriores o previos al acto administrativo, que en caso de haber sido transgredidos darán lugar a vicios en el procedimiento.

En cambio, la forma del acto, al constituir el medio por el cual se exterioriza la voluntad administrativa, resulta concomitante al acto, que al no cumplirse se produce el vicio de forma del acto administrativo.



Los vicios de procedimiento tienen lugar en los casos en que no se cumple con los requisitos establecidos por la ley para la preparación de la voluntad administrativa, ya que la elaboración del acto administrativo está sujeto a una serie de formalidades establecidas por el ordenamiento jurídico.

Cuando alguno de los requisitos formales no se cumplan, o se haga de manera irregular, el acto estará viciado por omisión de requisitos formales.

En virtud de estas irregularidades, los actos administrativos pueden extinguirse por nulidad, revocación y caducidad.

Nulidad.- En cuanto a la nulidad, las leyes administrativas aluden a las siguientes formas de anulación de los actos administrativos: actos nulos de pleno derecho, nulidad y anulabilidad de los actos administrativos.

La nulidad de pleno derecho.- Es una invalidez del acto de carácter excepcional, pues sólo se presenta en los casos en que la ley expresamente la consigne, y la cual consiste en que la ineficacia del acto administrativo surge desde el principio, desde que nace el acto y por ello carece de efectos jurídicos sin necesidad de que exista previa impugnación.

En consecuencia, la ineficacia del acto por nulidad de pleno derecho opera por ministerio de ley (ipso jure), razón por la cual no necesita ser declarada por autoridad alguna.

La nulidad de los actos administrativos es la regla general, la cual se encuentra condicionada a una investigación previa por parte del órgano jurisdiccional, a petición de la parte interesada, con el objeto de verificar el vicio que lo afecta.

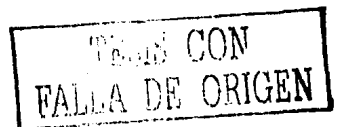
En tales condiciones, un acto administrativo es nulo cuando uno o varios de sus elementos se encuentran viciados. Pero este grado de invalidez no impide que el acto produzca sus efectos jurídicos, puesto que goza de la presunción de validez, la cual cesará hasta que la autoridad competente, a instancia de la parte interesada, decreta la anulación del acto.

La acción para impugnar el acto anulable es imprescindible, pues de no hacerse dentro del plazo establecido para tal efecto, el acto viciado se entiende consentido y sigue produciendo todos sus efectos como acto perfecto, válido y eficaz.

Es así que decretada la nulidad del acto administrativo trae como consecuencia su extinción y también la de sus efectos desde el momento de su creación. Es decir, que los efectos de la anulación del acto administrativo son retroactivos.

La anulabilidad del acto se da cuando uno o varios de sus elementos aparecen viciados; pero con un vicio que no es fundamental. En tal virtud, tenemos que la anulabilidad del acto administrativo resulta la consecuencia de una transgresión leve al ordenamiento jurídico, es un vicio menor en los elementos del acto administrativo que no impide la existencia de alguno de sus elementos esenciales.

Por lo que hace a la revocación, también constituye un medio para la extinción de los actos administrativos, la cual es efectuada por la Administración Pública, ya sea por razones de oportunidad, de mérito o interés público, como por razones de ilegitimidad y que ya se ha explicado anteriormente, dentro de las formas de extinción que prevé la Ley Federal Procedimiento Administrativo.



La caducidad.- Es cuando la extinción de los actos administrativos se da por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, que son necesarios para que se genere o preserve el derecho.

Delgadillo Gutiérrez dice la extinción por caducidad es cuando la existencia del acto esta sujeta al cumplimiento de ciertas obligaciones que son a cargo del destinatario y este no cumple con ellas.

Y menciona que aunque la extinción por caducidad se encuentra expresada en la ley, sin embargo es necesario que la autoridad declare que la caducidad se ha producido.

La caducidad a diferencia de la prescripción, se establece por dejar de cumplir con ciertas obligaciones correlativas a los beneficiarios que se obtienen durante un tiempo determinado.

Y es así que el acto administrativo también puede extinguirse por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

2.5.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Una vez que hemos expuesto el acto administrativo y la importancia que éste tiene para que la administración exprese su voluntad, que es la de producir los fines que se le tienen encomendados, tomando en cuenta para ello la creación de éste, su ejecución y extinción; ahora expondremos lo que es el procedimiento administrativo, que es la forma en que el acto se prepara, dando para ello primeramente, algunos conceptos de los tratadista administrativos.

Para el Doctor Miguel Acosta Romero el procedimiento administrativo es "un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto, con cierta unidad y con la finalidad de realizar un determinado acto."⁶⁷ Y explica la diferencia con el proceso, que consiste en la realización de actos conforme a determinadas normas que también tienen unidad entre sí y busca como finalidad la resolución de un conflicto.

Para Gabino Fraga, es "ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial."⁶⁸

El Doctor Serra Rojas, dice que el procedimiento administrativo "es el cause formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin"⁶⁹, y lo coincide con Alcalá Zamora y Castillo Nieto como el que "está constituido por un conjunto de trámites y formalidades – ordenados y metodizados en las leyes administrativas-, que determinan los

⁽⁶⁷⁾ Acosta-Romero, Miguel. Op. Cit., (63) Pág. 444.

⁽⁶⁸⁾ Fraga-Gabino. Op. Cit., (40) Pág. 255.

⁽⁶⁹⁾ Serra-Rojas. Op. Cit., (31) Pág. 274.

requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin.”⁷⁰

Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, mencionan que “el procedimiento administrativo ... constituye la forma de expresión de la función administrativa. A través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa, ... un instrumento formal, necesario para la producción de los actos de la administración, puesto que él mismo es el que le va a dar la condición de validez a éstos, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por el ordenamiento legal, el acto que se produzca estará afectado de ilegalidad por vicios de procedimiento.” y también menciona que es “el vínculo que liga a dos sujetos de derecho: administrado-administración, y que da origen a una relación jurídica distinta de la material, entre el órgano que emitirá el acto final y el particular que tiene la condición de parte en ese procedimiento.”⁷¹

La importancia del procedimiento administrativo tiene su sustento en que si bien es cierto que la administración pública se propone cumplir su principal fin que es el de dar satisfacción general por medio de la seguridad pública, tranquilidad, salubridad, por mencionar algunos de los servicios; ello no significa que deba actuar arbitrariamente, o que se improvisen los actos a voluntad del titular del órgano a quien compete tal producción, sino que la administración está obligada a seguir una serie de actos de naturaleza u efectos muy variables que las leyes respectivas señalan y que van a ser la preparación y perfeccionamiento de las decisiones administrativas, para que puedan manifestarse con eficacia.

(⁷⁰)Serra-Rojas. Op. Cit., (34) Pág. 275.

(⁷¹) Delgadillo-Gutiérrez. Op. Cit. (61) Pág. 216s.

Es así que la naturaleza del procedimiento administrativo radica en dos perspectivas que son: como garantía del interés público y como garantía de los derechos de los particulares.

“El procedimiento administrativo señala el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad. La severidad del procedimiento administrativo se apoya en la desconfianza del legislador respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos”⁷²

La importancia del procedimiento administrativo es tal, que constituye una ineludible garantía legal, tanto constitucional como administrativa, que como sostiene Serra Rojas, tiene la finalidad de asegurar el interés general y el interés de los particulares, en caso de que el acto afecte sus intereses.

“Por el primero –el interés general- se mantiene la eficacia y seguridad de los servicios públicos; en cuanto al segundo –el particular- se aseguran los intereses que le reconoce la ley y evita la ilegalidad y la arbitrariedad de los funcionarios...”⁷³

Se ha establecido que los **principales requisitos** que el **procedimiento administrativo** debe contener son:

a) Que debe ser el resultado de la conciliación de los dos intereses fundamentales, mencionados anteriormente, que juegan en la actividad administrativa,: el público y el privado.

⁽⁷²⁾ Serra-Rojas, Op. Cit., (34) Pág. 281.

⁽⁷³⁾ Ibidem., 291.

Por lo que hace al interés público, éste reclama el inmediato cumplimiento que las leyes exige normalmente; las cuales consisten en que: el procedimiento se inicie de oficio y que permita dictar las resoluciones respectivas con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley.⁷⁴

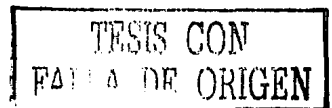
Pero también el interés privado exige que la autoridad cumpla con las formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificado en forma ilegal o arbitraria, pues si el acto que se realiza tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares, el procedimiento adquiere una importancia mayor, para lo cual se deben cumplir con ciertas formalidades.

b) Entre las formalidades esenciales del procedimiento administrativo en la formación, ejecución y revisión, así como en la tramitación de las impugnaciones, se encuentran: El principio de audiencia; la enumeración de los medios de prueba; la determinación del plazo en el que debe obrar la Administración; la motivación con que debe contar el acto administrativo y; la determinación de las resoluciones que deben ser notificadas a los particulares.

- **El principio de garantía de audiencia.-** Este principio es explicado por Serra Rojas en el sentido de que "de acuerdo con el artículo 14 constitucional se establece como un juicio en el que se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento."; y señala que juicio implica en la materia administrativa, un procedimiento seguido ante las autoridades administrativas que puede culminar en una decisión que prive a un particular de derecho.⁷⁵

⁽⁷⁴⁾ Fraga-Gabino. Op. Cit., (40) Pág. 258.

⁽⁷⁵⁾ Serra-Rojas, Op. Cit., (34) Pág. 295s



En este sentido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la tesis jurisprudencial No. 1072, publicada en la Quinta época del Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Parte HO, página 841, misma que reza:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. REPOSICION. *Si en un procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado, y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento. Los particulares a quienes perjudican o afectan las resoluciones administrativas tienen el derecho de ser oídos de una manera equitativa e imparcial. Las reglas esenciales de la prueba deben ser respetadas por la Administración pública y las decisiones deben ser motivadas en consideraciones de hecho y de derecho. Es indudable la significación que tiene en nuestra legislación el procedimiento administrativo rodeado de todas las garantías indispensables para asegurar los derechos de los particulares. La garantía de audiencia en materia administrativa consiste en dar al afectado con una decisión administrativa la posibilidad de una debida defensa, a través de estas garantías: a) la de juicio b) Seguido ante los tribunales previamente establecidos; c) En que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y d) Conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."*

"La idea de la constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de todo derecho a un particular, se tenga antes de la privación la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar defensas adecuadas."

• **Medios de Prueba.-** En cuanto a **la enumeración de los medios de prueba** que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el

procedimiento, primeramente corresponde a los órganos que lo tramitan el realizar todas las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan su decisión, y por lo mismo se debe permitir al gobernado el ejercicio del derecho de ofrecer, antes de la emisión del acto, todo tipo de pruebas que sean idóneas para acreditar sus razonamientos.

- **Plazo en el que debe obrar la Administración.-** La **determinación del plazo en el que debe obrar la Administración** significa que las autoridades administrativas deben emitir sus decisiones en el menor tiempo posible, así como eficazmente, o sea, que se debe obtener de la administración los mejores efectos y la participación de los administrados que impliquen la técnica y rapidez, a fin de hacer posible una tutela efectiva de los derechos de los gobernados y el poder de la Administración.

- **Motivación.-** En cuanto a **la motivación con que deben contar los actos administrativos**, tiene su fundamento en el principio de legalidad constreñido en el artículo 16 Constitucional, que implica que el procedimiento administrativo debe contar con una motivación, por lo menos sumaria de los hechos, cuando afecte los intereses de los particulares, es decir que además de la aplicación concreta de la ley en el procedimiento administrativo, se deben mencionar las razones o explicaciones de la autoridad que la han llevado a tomar legalmente una decisión.

- **Notificación del acto a los interesados.-** La notificación es el acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal el acto administrativo, a aquellos a quienes va dirigido el mismo y sus efectos.

Los efectos de la notificación son:

- Que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo.
- Que sea punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo, así como para hacer valer, dentro del plazo que las leyes señalan, los medios de impugnación.

Al respecto la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, ya citada en su capítulo sexto regula lo referente a las notificaciones, en donde señala que:

"Artículo 35.- Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;

II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo, telefax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos; y

III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax.

Salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de

correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo.

ARTICULO 36.- Las notificaciones personales se harán en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento administrativo de que se trate. En todo caso, el notificador deberá cerciorarse del domicilio del interesado y deberá entregar copia del acto que se notifique y señalar la fecha y hora en que la notificación se efectúa, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega, se hará constar en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez.

Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato.

Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio.

De las diligencias en que conste la notificación, el notificador tomará razón por escrito.

Cuando las leyes respectivas así lo determinen, y se desconozca el domicilio de los titulares de los derechos afectados, tendrá efectos de notificación personal la segunda publicación del acto respectivo en el Diario Oficial de la Federación."



• **Principio de legalidad.**- Así mismo debe existir dentro del acto administrativo, una **declaratoria de que todo quebrantamiento a las normas que fijan garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad** de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien la infrinja.

No obstante a las anteriores formalidades del procedimiento administrativo, de igual manera reviste algunas características que de acuerdo con el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo éstos son:

“Artículo 13.- La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.”

Al respecto Manuel Lucero Espinosa refiere estos principios como:⁷⁶

Economía.- Se puede referir a dos enfoques: uno encaminado a obtener de las autoridades administrativas sus decisiones en el menor tiempo posible; y el segundo destinado a la gratuidad del procedimiento y que no debe estar sujeto al pago de costas ni gravado con contribuciones o derechos que el particular tenga que hacer a la administración pública.

Celeridad.- Se refiere a la obligatoriedad del procedimiento de impulsarlo oficiosamente, suprimiendo los trámites innecesarios para no retrasar el procedimiento, para que el ejercicio de la función administrativa se lleve a cabo a la brevedad posible.

⁽⁷⁶⁾ Lucero-Espinosa, Manuel. “Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada” 3ª ed, Porrúa, México, 1999, 201 pp.

Eficacia.- Hace mención a la obtención de mejores efectos de la actuación administrativa y la participación de los administrados bajo las reglas de simplicidad técnica y rapidez.

Legalidad.- Significa que la administración Pública solo puede hacer lo que está permitido en la ley.

Este principio además de ser una protección subjetiva para el gobernado, también es una defensa a la norma objetiva.

Ello es así, por que toda actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas, tanto exógenas, que son las que están impuestas desde afuera por la constitución y la ley, como endógenas, es decir los reglamentos.

Aunque ese sometimiento debe hacerse respetando la ordenación jerárquica de las normas y sin establecer excepciones y privilegios que excluyan a los que se encuentren en igualdad de condiciones; así como razonar el producto del procedimiento, es decir, que se encuentre justificado en preceptos jurídicos, hechos, conductas o circunstancias que lo originen.

Publicidad.- En este principio, la autoridad tiene que dar a conocer a los interesados toda su actuación, puesto que ésta no se debe realizar en forma oculta a los ojos de los particulares.

Buena fe.- Estriba en que en la actuación administrativa los órganos de la Administración Pública como los particulares no deben actuar utilizando artificios o artimañas, sea por acción u omisión, que lleven a engaño o a error a el gobernado.

Existen otros principios que aunque en la ley no se contemplan expresamente, si los hay en la práctica.

Oficiosidad.- Consiste en que los órganos administrativos deben dirigir e impulsar el procedimiento, y ordenar la práctica de cuanto estimen conveniente para el esclarecimiento y resolución de los asuntos que le son sometidos a su consideración.

In dubio pro actione.- O flexibilidad, significa que la actuación de los órganos administrativos debe estar encaminada a la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción del gobernado y por ello, no es posible rechazar sus escritos por cuestiones meramente formales.

Cabe señalar que aún y con las características del procedimiento administrativo no existe una generalidad del mismo, pues al no tener la administración pública una gran diversidad en sus tareas, ello implica que existan procedimientos especiales para adecuar la manera de actuar de la administración a las necesidades que ella tiene que satisfacer.

Sin embargo se reconocen que el procedimiento administrativo para ser útil y eficaz debe ser impuesto por los objetivos especiales de la actividad administrativa.

Algunos de estos tipos de procedimiento administrativo son:

Procedimiento de tramitación.- O conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o asea, la decisión administrativa.

Procedimiento de oposición.- Que sustancia la preferencia del derecho anterior.

Procedimiento de ejecución.- O serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto.

Procedimiento sancionador.- Es aquel mediante el cual la administración castiga las violaciones legales.

Procedimiento revisor.- Es cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos.

Procedimientos especiales.- Como los que se mencionan en cada uno de las leyes administrativas, por ejemplo procedimiento para condonar multas.

CAPITULO III
MEDIOS DE DEFENSA FRENTE A LAS ACTUACIONES
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

3.1.1.- Definición.

Ya en este trabajo se ha dicho que en principio, los actos de la Administración Pública deben estar fundados en leyes u ordenamientos que resistan un análisis frente a la Constitución Política de nuestro país, es decir, que deben sustentar legalmente su actuación frente a los particulares; sin embargo, ello no siempre ocurre así, pues como dice el Doctor Emilio Margáin Manautou,⁷⁷ ya sea que por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, se originan violaciones de los derechos de los administrados e incluso de los que legítimamente le corresponden a la misma administración pública.

Frente a tales actos se ha dotado a los particulares, por medio de la ley, de recursos o medios de defensa por a través de los cuales pueden impugnar ante la propia administración Pública, las resoluciones emitidas por ella para lograr la nulificación de tales actos dictados con violación a la ley aplicada.

Para dar la definición de recurso administrativo, partiremos del genero de recurso, el cual "...viene del latín *recursus*, camino de vuelta, de regreso o retorno. Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulado."⁷⁸

(⁷⁷) Margáin-Manautou, Emílio. "El Recurso Administrativo en México", Ed. Porrúa, 5ª ed. México, 1999, 17 p.

(⁷⁸) Instituciones de Investigaciones Jurídicas. "Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV." Porrúa, UNAM, 2001, Pág. 3205.

De ahí tenemos que el recurso administrativo es "todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida"⁷⁹; de esta forma se da origen a una controversia entre la administración y el administrado y la resolución que recae a dicha controversia puede ser conocida por los tribunales.

El artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 y con vigencia a partir del 1º de julio del siguiente año, dispone al respecto:

"Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes."

3.1.2.- Naturaleza Jurídica del recurso administrativo.

Se considera que el recurso administrativo es eminentemente de naturaleza tanto técnica como jurídica, pues no solo se resuelven cuestiones de hecho, sino que también se toman en cuenta razonamientos jurídicos, sin que ello implique que se esté condicionando o limitando este medio de defensa hacia los particulares.

Hasta hace poco, el recurso administrativo constituía una base muy importante de la cual partía toda defensa ante los tribunales, administrativos (como el juicio de nulidad), o judiciales (como el juicio de amparo); pues si en el recurso administrativo no se ofrecían las pruebas idóneas que demostraran la ilegalidad del acto, o no se formulaban los argumentos debidos en la fase

(⁷⁹) Margain-Manautou, Emilio. Op. Cit., (77) Pág. 18.

contenciosa por el particular, éste no podría mejorar sus argumentos ni ofrecer nuevas pruebas, salvo las supervenientes, en virtud de que el juzgador de la siguiente instancia, resolvía la controversia, tomando en cuenta los mismos elementos con que la autoridad administrativa contó para resolver la revisión, a excepción de que ésta se haya negado a admitir pruebas o a analizar todos los argumentos que se le expusieran, o que no se haya dado al actor la oportunidad de ofrecer medios de prueba dentro del procedimiento administrativo.⁸⁰

Lo era así, en base a la interpretación que se hacía del artículo 202 fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, que dice que es improcedente el juicio de anulación cuando se promueva en contra de resoluciones o actos que:

"Artículo 202.- ... Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa".

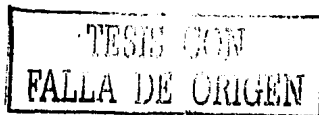
Y se aplicaba por analogía el diverso 78, primer párrafo de la Ley de Amparo, el cual señala:

"Artículo 78.- En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable, y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad, para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada."

Por lo que era importante, que para interponer el recurso administrativo, se hicieran valer tanto cuestiones de hecho, como razonamientos jurídicos.

Sin embargo, actualmente ya pueden impugnarse cuestiones novedosas, es decir que no se dieron a conocer dentro del recurso administrativo, ante lo cual el Tribunal tiene la obligación de estudiar y considerarlos dentro del juicio de

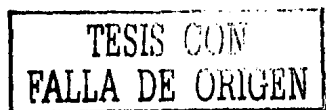
(80) Margairt-Manautou. En: Op. Cit. (77), pág. 25s.



nulidad, tal y como si atacara directamente el acto que se controvertió en ese enjuiciamiento; siempre y cuando tales argumentos no sean ajenas a la controversia planteada, pues los artículos 197 y 237 del Código Tributario imponen esta obligación a las Salas fiscales.

Al respecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito, ha establecido la tesis No. IV, 2o.AT.49.A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, en Abril de 2002, visible en página 960, y cuyo texto es el siguiente:

"JUSTICIA ADMINISTRATIVA. ARTÍCULOS 197 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CASO PARTICULAR DE ARGUMENTOS NOVEDOSOS Y PRUEBA DIRECTA PARA JUSTIFICARLOS. *Los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación imponen a las Salas Fiscales la obligación de estudiar y considerar en el juicio de nulidad, conceptos de agravio que no fueron materia de la litis en el procedimiento natural tal como si se atacara directamente el acto que se controvertió en ese enjuiciamiento. Por otra parte, la teleología de la reforma constitucional que permitió la creación de los tribunales administrativos, fue la de instaurar un sistema integral de justicia que permitiera fortalecer el estado de derecho, de tal manera que, frente a los actos de autoridades administrativas, los particulares afectados cuenten con verdaderos órganos jurisdiccionales intermedios, con autonomía, independencia y patrimonio propios que sean garantes de la legalidad administrativa, dando así oportunidad a las autoridades de que corrijan su actuación ajustándola a la ley, lo que no se lograría con rigorismos formales a ultranza que, en casos particulares, deben ceder ante la prioridad de la justicia. En ese contexto, si en el juicio de nulidad se alega un nuevo argumento, exhibiendo pruebas para justificar el mismo, que no son ajenas a la controversia planteada, entonces la Sala*



responsable, de acuerdo con la teleología de la precisada reforma constitucional, en estricta justicia administrativa, no debió limitarse a estudiar el argumento novedoso, sino también justipreciar la aludida probanza, no para resolver en definitiva sobre la procedencia o improcedencia del crédito fiscal, recargos y multas a cargo del actor, porque ello no es de su resorte competencial, pero sí para obligar a la autoridad administrativa a que la pondere dándole opción así a que corrija un posible error. Por ejemplo si en el juicio de nulidad se alega como nuevo argumento, que se enteró ante la autoridad demandada el impuesto al valor agregado que motivó el crédito fiscal controvertido, exhibiendo el pedimento de importación para justificar dicho pago, derivado de la importación de mercancía extranjera, si esa probanza no es ajena a la controversia planteada, la Sala Fiscal, en estricta justicia administrativa, a fin de evitar una doble tributación derivada de una misma situación jurídica, debe declarar la nulidad de la resolución controvertida, para el efecto de que la autoridad aduanera proceda al examen de la citada probanza.

3.1.3.- Elementos del recurso administrativo.

El recurso administrativo cuenta con elementos tanto esenciales, que son los que necesariamente deben darse para que se haga valer un recurso administrativo y; como elementos secundarios, los cuales no son tan necesarios y por lo tanto su ausencia no vician o constituyen una laguna infranqueable para la validez del recurso administrativo.

Son elementos esenciales de validez:

a) Que el recurso administrativo se encuentre establecido en el ordenamiento legal correspondiente, (que como se verá más adelante en el rubro

de clasificación), se encuentra en un ordenamiento formalmente legislativo, es decir, creado por el poder legislativo en uso de sus funciones legislativas.

Pero también puede estar establecido en un reglamento autónomo o en los llamados decreto ley y decreto delegado, que emite el Poder Ejecutivo con fundamento en el artículo 89 Fracción I de nuestra Carta Magna.

Sin embargo, si la ley no impone a los particulares la obligación de agotar un recurso administrativo antes de acudir ante el tribunal, no puede el reglamento de dicha ley crear un recurso administrativo, pues este ordenamiento estaría coartando el derecho que a los particulares otorga la Ley de Amparo o el Código Fiscal de la Federación, ordenamientos formalmente legislativos, de acudir al juicio de garantías o de nulidad, pues ello implicaría que un ordenamiento expedido por el poder reglamentario, de ejecución, tuviese mayor jerarquía que aquél.

b) La existencia de la resolución administrativa expedida en contra de un particular, para lo cual debe reunir las siguientes características:

- Que sea definitiva, o sea que no admita revisión de oficio por el superior jerárquico o una comisión o dependencia especial, quien podría confirmar, modificar o rechazar la resolución recurrida.
- Que sea personal y concreta, pues el recurso no procederá si se interpone en contra de resoluciones impersonales, en virtud de que en este caso dicha resolución no puede deparar perjuicios inmediatos o concretos sino hasta su aplicación.

En caso de que la resolución impersonal, general y abstracta causara con su sola expedición perjuicios inmediatos o irreparables, procederá en su contra el juicio de garantías.

- Que cause un agravio, es decir que la resolución origine perjuicios o lesiones a un interés legítimo directo o indirecto –en el caso de los terceros en derecho administrativo-.
- Que la resolución que se pretende recurrir conste por escrito.
Aunque de la interpretación que se hace al artículo 86, fracción V, de la actual Ley Federal del Procedimiento Administrativo, se derive que puede impugnarse la negativa ficta mediante el recurso de revisión, consideramos que no es conveniente esta regulación, en virtud que si la autoridad administrativa ha sido perezosa o deficiente para la producción del acto administrativo decisorio, también lo será para resolver el recurso administrativo.⁸¹
- Que la resolución sea nueva, es decir, que lo que ella resuelva no haya sido materia de otra resolución anterior dirigida a la misma persona o aluda a hechos que no han sido consentidos, expresa o tácitamente, o que no han sido materia de recurso administrativo, o que no han sido materia de juicio, o que no lo han sido de un recurso especial.

Entre los elementos secundarios del recurso administrativo se encuentran los siguientes:

- a) **Término dentro del cual ha de hacerse valer.**- El ordenamiento legal debe precisar el término dentro del cual ha de hacerse valer la inconformidad y de omitirse este dato, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 85, establece que el término será de quince días contados a partir de que surta efectos la notificación del acto que se recurre y, el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación dispone, para la materia fiscal que el término será de cuarenta y cinco días.

⁽⁸¹⁾ Lucero-Espinosa, Man. e. Op. Cit. (75) Pág. 168.

b) **Autoridad ante quien se debe hacerse valer.**- Ya que de omitirse este elemento la revisión deberá hacerse valer ante el titular de la dependencia correspondiente, quien determinará al funcionario que deba conocer y resolver el recurso, siempre que esta facultad sea delegable en los términos del reglamento interior de dicha dependencia.

c) **Periodo de admisión de pruebas.**- En virtud de que si el recurso tiene como finalidad la de atacar parcial o totalmente la resolución, la autoridad tendrá necesariamente que recibir las que ofrezca el recurrente, salvo que la inconformidad verse sobre un punto de derecho, ya que éste no está sujeto a prueba.

De proceder el ofrecimiento de pruebas éstas deberán ser idóneas, pues con ellas el interesado ha de demostrar lo erróneo de la resolución que impugna.

La fracción VI del artículo 86 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, establece como requisitos para la interposición del recurso de revisión, que se señalen las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acredite su personalidad cuando actúan en nombre de otro o de personas morales.

d) **Plazo en el cual ha de resolverse el recurso y notificarlo al interesado una vez desahogadas la pruebas.**- Al respecto cabe mencionar que algunas leyes administrativas señalan el término en el cual la autoridad deberá emitir una resolución al recurso y otras no. Sin embargo el Código Fiscal de la Federación establece que no

excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso.

En el caso de que la autoridad no dicte una resolución dentro del plazo establecido de cuatro meses, se refutará que existe negativa ficta, que es "...una ficción de la ley, al atribuirle un significado al silencio de la autoridad: se entiende que resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicitó en su instancia o petición, de ahí que se opine que cuando se demande la nulidad de una resolución negativa, hay que acatar el silencio de la autoridad como si se tuviera por escrito la resolución negando lo solicitado; el de mandante tienen la obligación de exponer en su escrito de demanda las causales de ilegalidad que demuestren la nulidad de la resolución negativa."⁸²

- e) **Momento en que empieza a correr el término.-** La mayoría de las leyes administrativas establecen que el término comienza a computarse al día siguiente en que haya tenido lugar la notificación de la resolución que se recurre. Por su parte el Código Fiscal de la Federación establece que el término empieza a correr al día siguiente a aquel en que surte efectos la notificación del acto a impugnarse.
- f) **Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.-** Es decir que si la resolución que recae al recurso es desfavorable para los intereses del particular, éste tenga la libertad de impugnar dicha resolución ante los órganos jurisdicciones, pues de no otorgarse este derecho, no existiría la obligación de agotar el recurso, ya que su existencia sería violatoria del artículo 13 Constitucional por considerarse que en este caso la autoridad administrativa se erigiría en un tribunal especial.

(⁸²) Margain-Manautou, E^{na} o. Op. Cit. (3) Pág. 230.

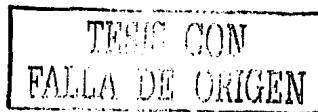
3.1.4.- Clasificación del recurso administrativo.

A pesar de que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (publicada en el Diario Oficial de la Federación en enero de 1995) contempla un solo recurso administrativo, este medio de defensa puede clasificarse atendiendo a los sujetos, el objeto, la materia, el ordenamiento que lo establece y a su naturaleza, de la siguiente manera:

En cuanto a la autoridad ante quien se interpone, existen tres recursos:

- a) El que se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto, que da lugar cuando la ilegalidad de la resolución que se recurre, tiene su origen en errores de cálculos, numéricos o de procedimientos.
- b) Los que se hacen valer ante el superior jerárquico, en el cual la inconformidad puede tener mayores posibilidades de éxito –en caso de que le asista la razón al particular-, pues dicha autoridad no está influenciada por los estudios previos a la resolución recurrida, aunque las pruebas ya existentes y las nuevas que se aporten, serán objeto de un estudio imparcial.
- c) También están los recursos que se hacen valer ante una comisión o dependencia especial, o sobre una autoridad que carece de mando sobre la que emitió la resolución recurrida, por ejemplo el recurso de inconformidad que establece el artículo 294 de la Ley del Seguro Social, de la que conoce el Consejo Técnico o Consejo Consultivo Delegacional correspondiente.

En atención a la persona que lo interpone, hay quien tiene un interés legítimo directo y quien tiene un interés legítimo indirecto.



- a. El particular que tiene un interés legítimo directo, es el titular de la resolución recurrida.
- b. El particular que tiene un interés legítimo indirecto, que es cualquier persona cuyos intereses se ven afectados por el acto administrativo, por ejemplo, el tercero en derecho administrativo.

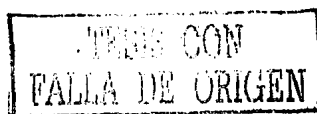
Por el objeto que se persigue, el recurso puede ser:

- a) Recurso de reconsideración, que se establece con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución vuelva a juzgarla, a considerarla de acuerdo con los argumentos que se exponen.
- b) Recurso de revocación, que tiene por objeto que se deje sin efectos el acto impugnado.
- c) El recurso de revisión, cuyo objeto es someter la resolución a nuevo examen para que se corrija, y;
- d) Recurso de inconformidad, en el que el particular no está de acuerdo con el contenido del acto que se recurre.

Con relación a la materia, esta sólo puede ser pública y no privada, aunque se de el caso de que la resolución haya sido regida por el derecho privado, pues como afirma Margáin Manautou, tal situación no podría aceptarse, *"...ya que si la autoridad administrativa, al celebrar un contrato con particulares, admite someterse a todo conflicto de interpretación o aplicación del documento ante las autoridades judiciales del fuero común, no puede limitarse la intervención de dichos tribunales creándose recursos administrativo que deban agotarse antes de someter el conflicto ante la autoridad judicial, pues se estarán violando derechos adquiridos por los particulares."*⁸³

Atendiendo a **la naturaleza** del recurso, éste puede ser:

(⁸³) Margaint-Manautou, En: Op. Cit. (77), Pág. 39.



- a. **Obligatorio.**- Cuando el particular debe agotar el recurso establecido antes de acudir a juicio.
- b. **Optativo.**- Cuando la ley da al particular la opción de agotarlo antes de acudir a juicio o, de acudir directamente a juicio.

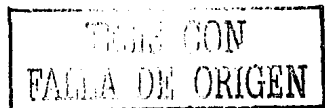
De acuerdo al **ordenamiento** que establece el recurso:

- a. Puede estar establecido en la ley formalmente legislativa;
- b. Pero también puede establecerse en un reglamento, siempre y cuando éste no sea de ejecución, ya que en este caso el reglamento violaría o se excedería a la ley, al ir mas de ella, extendiéndola a supuestos distintos, lo que ocasionaría contradicciones.⁸⁴

Por último y de acuerdo a la **legislación federal**, los recursos se clasifican en:

- a. Recursos especiales, que son aquéllos que se encuentran consignados en ordenamientos que mantienen su autonomía frente al que se crea en un ordenamiento general, por ejemplo, el recurso de revocación previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley de Comercio Exterior.
- b. Recursos generales, son los que se encuentran previstos en un ordenamiento que se aplica supletoriamente en todo lo no previsto en ordenamientos especiales, por ejemplo, el recurso de revisión establecido en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y el de revocación que recoge el Código Fiscal de la Federación.

⁽⁸⁴⁾ La Jurisprudencia emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dice al respecto que: "...si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplirla ley, no estará entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada: previene a ese respecto."



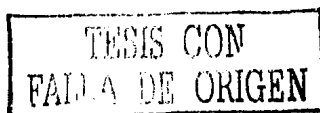
Existen también los recursos comunes o universales, que son los que se agotan contra todo acto que tenga su origen en la aplicación de una ley, sin importar la causal de ilegalidad que se haga valer; y los recurso específicos, que son los que se hacen valer sobre determinado acto.

3.1.5.- Procedimiento del recurso administrativo.

La regulación del recurso y su procedimiento se encuentra establecido en su mayoría en cada ley administrativa, sin embargo se ha pretendido que exista un solo ordenamiento que regule el procedimiento, que aunque resulta muy complicado por la diversidad de la materia administrativa, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (en general) lo regula a la partir del artículo 83 y siguientes y, en el Código Fiscal de la Federación (para la materia fiscal) a partir del artículo 116.

De acuerdo al recurso de revisión previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, éste debe ser interpuesto de manera escrita por el interesado afectado dentro del término de 15 días, que debe contener el nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal (para el efecto de fijar la competencia de la autoridad), y domicilio convencional para recibir notificaciones; señalándose la autoridad a la que se dirige, el propósito de la promoción, la resolución o acto que se impugna; los hechos o antecedentes del caso; los agravios que causa la resolución o el acto impugnado; las pruebas idóneas para demostrar la ilegalidad del acto impugnado y que dicho escrito se encuentre firmado por el interesado o su representante legal.

Si bien el artículo 86 de la ley en comento no establece qué se debe hacer en el caso de que falten algunos de los requisitos de procedibilidad, la autoridad no puede tener por no interpuesto el medio de impugnación o desecharlo por



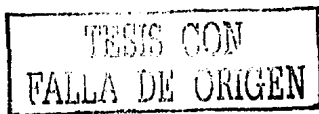
improcedente, en virtud de que cuando el escrito que contenga el recurso no reúna los requisitos que se mencionan, la autoridad administrativa competente debe requerir al promovente a fin de que dentro del plazo de cinco días complete su escrito impugnativo, de conformidad con lo dispuesto en el diverso 43 del mismo ordenamiento.

Una vez cumplidos los requisitos faltantes la autoridad revisará que no exista alguna causal de no interposición del recurso o de improcedencia, como pueden ser, para el caso de no interposición, las indicadas en el artículo 88 de la Ley, entre las que se encuentran:

Que se presente fuera de plazo, esto es el de 15 días o el que establezca la ley especial.

Que no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; al respecto cabe mencionar que esta disposición es contradictoria del artículo 43 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y a la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, en tanto que no establece la posibilidad de que previamente a la decisión de la autoridad de tener por interpuesto el recurso, exista el requerimiento a través del cual se aperciba al promovente de acompañar a su escrito la documentación con la que acredite su personalidad.

Que no aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo, pues la ausencia de firma equivale a la ausencia total de manifestación de voluntad por lo cual, se trata de un acto inexistente.



Por su parte el artículo 89 dispone que se desechará por improcedente el recurso, es decir por imposibilidad jurídica, por existir cuestiones de hecho o de derecho, que tiene el órgano administrativo para resolver de fondo la cuestión planteada por el recurrente, entre las que se encuentran las siguientes:

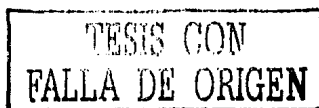
Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;

Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Estos supuestos (que corresponden a las fracciones I y V) regulan la litispendencia, la cual se produce cuando un acto administrativo ya es materia de otro recurso administrativo o bien de una acción jurisdiccional, en el cual es necesario que haya identidad de promoventes y de la resolución impugnada aunque los agravios sean distintos.

Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente; esto es que el titular del derecho hay sufrido un perjuicio cierto y directo, ya que de lo contrario no se verá lesionado ese derecho, al respecto, la afectación a un derecho subjetivo tiene que ser de naturaleza administrativa, quedando excluidas las de naturaleza civil o de otro orden.

Contra actos consumados de un modo irreparable; refiriéndose a aquellos casos en que sea físicamente imposible volver las cosas al estado que tenían antes de la afectación al interés jurídicos del recurrente.



Contra actos consentidos expresamente. Tienen esta característica: la existencia de un acto que agravie al recurrente; que éste haya tenido conocimiento de él; y que el particular haya manifestado por escrito o por medio de signos inequívocos que acepto las consecuencias que se establecen en dicho acto o que no haya provido dentro del término legal las acciones jurisdiccionales en su contra.

El recurso también puede sobreseerse, esto es que se de por terminado el procedimientos administrativo de impugnación sin resolver el fondo de la cuestión planteada por presentarse causas que impiden a la autoridad resolver la cuestión planteada.

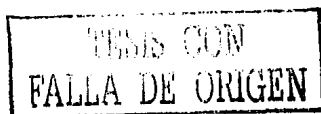
Los efectos del sobreseimiento son de dar por concluido el recuso y dejar las cosas tal y como se encontraban antes de su interposición.

El sobreseimiento se da en los siguientes casos:

Cuando el promovente se desista expresamente del recurso; entendiéndose que el recurrente está manifestando s decisión de renunciar a la acción que ha intentado e implica que este ha dejado de tener interés jurídico en su pretensión y que, obviamente se genera después de la presentación del escrito que contiene el recurso administrativo.

El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona.

Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; esto es cuando la autoridad al momento de recibir la promoción que contiene el recurso no se percató de su improcedencia, sino que ello aconteció durante la tramitación del mismo y, por lo tanto, procede sobreseerlo.



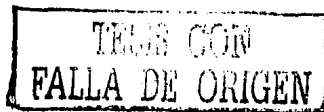
Quando hayan cesado los efectos del acto respectivo; en este sentido se sostiene que los efectos del acto impugnado son la violación o las violaciones que lo envicia, pues lo que se pretende con el recurso es que el acto que se impugna se nulifique por violaciones a la ley en el mismo.

Por falta de objeto o materia del acto respectivo, que está constituido por los derechos y obligaciones que el mismo establece.

Por último, el recurso puede sobreseerse si no se probare la existencia del acto respectivo, pues la acción de impugnación carecería de materia sobre la cual se debiera pronunciarse el órgano administrativo y por lo tanto, el recurso intentado no tendría razón de su existencia.

En cuanto al recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación (para la materia fiscal), se establece que para su interposición recurso administrativo de revocación, el promovente debe presentar su escrito ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejercitó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la notificación respectiva, señalando la resolución que se impugna, los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado, las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

El Código Tributario si establece que en caso de omitirse alguno de estos requisitos, la autoridad requiera al promovente para que en el término de cinco días cumplimente los requisitos de procedibilidad, apercibiéndolo para que en el supuesto de incumplimiento se desechará el recurso y para el caso de los hechos y las pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas.



Asimismo, el promovente debe acompañar los documentos con que acredite su personalidad, cuando actúe en nombre de otro o de personas morales; en el que conste el acto impugnado y su constancia de notificación, así como las pruebas que se hubieren ofrecido.

De igual manera, en caso de no acompañar alguno de estos documentos, se apercibe en los términos ya indicados y en caso de incumplimiento por parte del promovente, se tendrá por no interpuesto el recurso, a excepción de las pruebas, en cuyo caso, estas se tendrán por no ofrecidas.

El recurso de revisión, también puede ser improcedente y sobreseerse por las causas que señala los artículos 124 y 124-A del Código Fiscal de la Federación, las cuales son las siguientes:

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

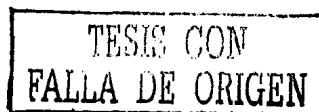
I. Que no afecten el interés jurídico del recurrente.

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

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

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

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



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

VII. Si son revocados los actos por la autoridad.

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

IX. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

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

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

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

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



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

3.1.6.- Resolución del recurso administrativo.

A partir de que es interpuesto el recurso, la autoridad tiene la obligación de emitir la resolución correspondiente dentro del término máximo de tres meses o noventa días, para lo cual podrá:

I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo; por las causas ya indicadas.

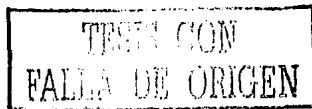
II. Confirmar el acto impugnado;

III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y

IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

La resolución que ponga fin al recurso administrativo deberá estar debidamente fundada y motivada: aludir a todas las causales de ilegalidad expuestas por el recurrente frente al acto impugnado; examinar las pruebas ofrecidas y presentadas; cuidar que ella no omita nada de lo que fue la litis en dicho medio de defensa; y estar emitida por autoridad competente.

La autoridad en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de



resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

El que la resolución del recurso se funde en derecho implica que no sólo debe tomarse en cuenta la Ley, sino también podrá hacerse uso de la interpretación, de la integración, de la analogía, de los principios generales del derecho, de la doctrina y de la jurisprudencia.

3.1.7.- Importancia del recurso administrativo.

Ya ha quedado expuesto en este capítulo que el recurso administrativo es de suma importancia en cuanto que constituye la base para otros medios de defensa.

Doctrinalmente, se dice que el recurso administrativo tiene gran importancia en cuanto a que actúa como un control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa, en virtud de que se puede tener la posibilidad de que los errores de la administración sean corregidos por sus superiores en los casos en que exista incompetencia de autoridad, omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular, si se dictó en contravención de la disposición aplicable o se dejó de aplicar la debida, corregir el desvío de poder en que ha incurrido la autoridad cuyo acto se reclama.

Además se dice que el recurso administrativo es la base legal que permite a la autoridad revisar sus propios actos antes de que éstos llegasen a un juicio, y que tiene la finalidad de evitar que resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten y que podrían resolverse en la misma administración, sean del conocimiento de un tribunal y ello (como dice Margaint) "No dejaría bien parada a la administración que en un juicio se demostrara que el funcionario resolvió sin tener idea del problema que se le planteó o paso por su conocimiento, o bien dictó

resolución adversa porque es de los que piensan que por se la administración siempre tiene la razón, o, de mala fe, sea para defender intereses bastardos o vengar agravios personales..." y es así que el recurso opera como un "cedazo", dejando que lleguen a los tribunales los asuntos en que esos vicios no se presentan, evitando un recargo en las labores de los tribunales.⁸⁵

Sin embargo, en la práctica, lo anterior no siempre sucede así, ya que la mayoría de las resoluciones recurridas ante la administración, son confirmadas por la autoridad, a menos que se trate de verdaderos errores aritméticos o mecanográficos, con lo cual la única importancia del recurso administrativo, es que es una instancia que debe agotarse antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (obligando al ciudadano a cumplir con el principio de definitividad), con la excepción de que el recurso sea optativo.

En base a lo anterior, se ha modificado el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, que anteriormente establecía la obligatoriedad de agotar el recurso antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación y que actualmente dispone:

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

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

En relación con el diverso 11 que en lo conducente dispone:

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

(⁸⁵) Margain-Manautou, Emilio. Op. Cit. (77), pág. 22



...

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

Con lo cual, el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, ha dejado de ser obligatorio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2.- EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El juicio contencioso administrativo, como es llamado doctrinalmente, o de nulidad ventilado ante el Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa se encuentra regulado conforme a lo estipulado en los artículos 197 al 263 del Código Fiscal de la Federación, y de manera supletoria se auxiliará en el Código Federal de Procedimientos Civiles, como lo indica el artículo 197 de dicho ordenamiento.

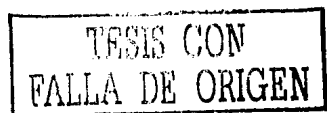
3.2.1.- Definición y naturaleza.

El término contencioso significa en general contienda, litigio, pugna de intereses⁸⁶; aplicado al derecho administrativo, es aquél que se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver controversias entabladas entre los particulares y la Administración Pública.

Es así que el contencioso administrativo es una instancia que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales, lo cual es necesario, ya que tal instancia establece un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, al impedirles que ellos mismos revean el acto y, que tengan que someterse ante un tribunal imparcial que se encargará de dirimir el conflicto.

Por lo tanto, el contencioso administrativo en México, que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y regulado en el Código Fiscal de la Federación a partir del artículo 197, constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, pues a través de este medio los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos ilegales emitidos por la autoridad administrativa.

(⁸⁶) Lucero- Espinosa, Manuel. Op. Cit. (22), Pág. 17.



Aunque el juicio contencioso administrativo no esté encuadrado dentro de las funciones del poder judicial, sino en el ejecutivo, "...no puede negarse su naturaleza jurisdiccional, al estar dotado (el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) de plena autonomía y de independencia respecto de cualquier autoridad, carácter jurisdiccional que se ha ido consolidándose progresivamente a lo largo de los años de actuación..."⁸⁷

Sin embargo, es necesario mencionar que la doctrina dominante en nuestro país afirma que este Tribunal Administrativo, es un tribunal de anulación, pues sus sentencias son de anulación y no tienen los efectos constitutivos o de condena.⁸⁸

El juicio contencioso administrativo que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa **tiene la naturaleza** de un tribunal de anulación, **objetivo o de ilegitimación**, al buscar solamente el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración, es decir que única y exclusivamente conoce de actos de autoridad que sean impugnados y en donde se alegue que no fueron resueltos conforme a las disposiciones legales establecidas.

Este juicio se desarrolla con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso con todas sus etapas procedimentales: instrucción, sentencia o juicio, dando oportunidad a los contendientes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideren pertinentes, pero su sentencia, sólo se constriñe a declara la nulidad o a reconocer la validez del acto, según corresponda.

⁽⁸⁷⁾ González-Pérez, Jesús. "Derecho Procesal Administrativo Mexicano", Porrúa, 2ª ed, México, 1997, Pág. 889.

⁽⁸⁸⁾ Ibidem, Pág. 890.

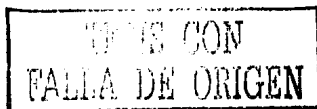


Por su parte en el contencioso de **plena jurisdicción o subjetivo**, también se lleva un juicio donde las partes contendientes formulan acciones y defensas, pero en él se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, y la sentencia que se emite es de condena.

A este respecto, Lucero Espinosa⁸⁹ dice que, nuestro contencioso administrativo en algunos casos es de anulación pues sólo se constriñe a declarar la nulidad o a reconocer la validez de la resolución impugnada; y que en otros casos la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada, como por ejemplo en los asuntos de pensiones civiles o militares, cuando la nulidad es para el efecto de que se otorgue al actor una pensión mayor de la que había considerado la demandada, o en los casos de devolución de impuestos, en la que se condena a la devolución de éstos.

Al respecto, consideramos que aunque en la sentencia del Tribunal se condene a la autoridad demandada a que se pague una mayor pensión, por ejemplo, o a que se ordene la devolución del pago de lo indebido y, que con ello se piense que tiene plena jurisdicción, éste no podría obligar a la autoridad el cumplimiento de la sentencia, pues si bien es cierto que el Tribunal tiene jurisdicción y que se le han ido ampliado facultades, tanto en su competencia y como en la forma de resolver esos asunto (en cuanto a que en los casos de que se declare la nulidad para efectos, se especifica la forma del cumplimiento de la sentencia), esto no amerita que se sus facultades se hayan ampliado a la forma en que deben ser ejecutadas dichas sentencias, en virtud de que el Tribunal no cuenta con el imperio de que gozan los órganos jurisdiccionales, es decir que sus sentencias son solamente declarativas, en virtud de que sólo conoce y decide el asunto, pero no ejecuta sus resoluciones.

(⁸⁹) Lucero-Espinosa, Manuel. Op. Cit. (22) Pág. 22.



3.2.2.- Partes en el juicio contencioso administrativo.

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación dice que son partes en el juicio contencioso administrativo:

I.- El demandante.- Es la persona física o jurídica que tienen la capacidad para comparecer en juicio o que comparece a través de las personas a las que corresponda la representación o suplir la falta de capacidad y que además tiene legitimación para incoar el proceso, es decir, que tiene un interés legítimo que ha resultado afectado por el acto administrativo.

De la misma forma, la autoridad administrativa puede incoar el juicio en el caso de lesividad.

II.- Los demandados, teniendo ese carácter:

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada y;
- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

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

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

"El tercero es la parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad hace de la resolución, pues es poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho, es vencida en juicio, y para que la sentencia que se dicte pueda depararle consecuencias jurídicas, de darse aquel supuesto, debe llamársele a juicio a fin de que exponga lo que a su derecho convenga."⁹⁰

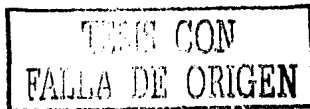
El caso del tercero interesado puede presentarse cuando tiene derechos privilegiados sobre otros contribuyentes o que sea poseedor de una resolución que le otorgue derechos compatibles, como es el caso en que la resolución impugnada ordena al contribuyente un reparto adicional de utilidades.

3.2.3.- Improcedencia y sobreseimiento del juicio de nulidad.

"Por improcedencia del juicio debe entenderse la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, que implica al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora."⁹¹

⁽⁹⁰⁾ Margain-Manautou, Emilio. Op. Cit. (3) p. 158.

⁽⁹¹⁾ Lucero-Espinosa, Manuel. Op. Cit. (22), Pág. 45.



Es cuando la acción no obtiene la pretensión del que la ejercita y precisamente por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva dicha cuestión.

Las causales de improcedencia del juicio de nulidad, se encuentran señaladas en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, las cuales son:

“I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.” Pues cada pretensión del actor debe tener como base el interés jurídico que se invoca, el cual no es otra cosa que, la existencia de un derecho legítimamente tutelado que pretenda defenderse mediante la intervención del órgano jurisdiccional. El acreditamiento de esa existencia se logra mediante hechos o circunstancias que afectan a ese derecho.⁹²

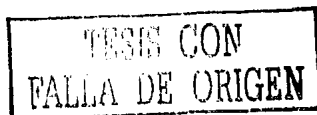
“II. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.”

Es competencia del Tribunal, las materias señaladas en el artículo 11 de su Ley Orgánica, y las indicadas en las materias especiales.

“III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.”

En este caso nos encontramos en presencia de lo que se conoce como cosa juzgada, es decir que ha causado ejecutoria y que ya no es jurídicamente impugnabile, ni ordinaria ni extraordinariamente.

(⁹²) Tesis Jurisprudencial N° XXII.2o.5 K, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, Publicada en el Semanario Oficial de la Federación en Marzo de 2000, Pág. 998.



Esta fracción guarda estrecha relación con la VIII, misma que dice que el juicio es improcedente "cuando hayan sido impugnados en un procedimiento judicial."

"IV. Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivamente o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los plazos que señala este Código."

Al respecto el artículo 207 del mismo ordenamiento, que señala que la parte actora cuenta con 45 días hábiles para impugnar la resolución administrativa, lo cual es un requisito de procedibilidad.

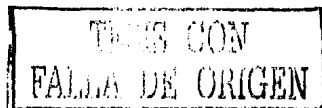
"V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal."

Esta causal regula la litispendencia, que como ya ha quedado citado en las causas de improcedencia del recurso administrativo, es la simultanea tramitación de dos o más juicios en que los elementos esenciales de las acciones respectivas son los mismos.

"VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa."

El tribunal solo puede conocer de resoluciones definitivas, es decir, de resoluciones que no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo para el afectado.

"VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.



Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este Código.”

Estas causas son:

- Cuando Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.
- Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

“IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.” Pues para que una resolución o acto llegue a causar un agravio procesal y directo, es necesario que en aquélla se establezca una situación jurídica concreta y particularizada, pues mientras sea de carácter general y abstracto, para efectos del juicio de nulidad su sola emisión no puede depararle perjuicio alguno.

“X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.”

Un concepto de impugnación es el razonamiento lógico jurídico tendiente a demostrar la ilegalidad de la resolución de la autoridad, expresando para ello cuales preceptos aplicó indebidamente o dejó de aplicar y la lesión que esto le causa al actor, con el objeto de dar elementos al juzgador para que proceda al estudio y fallo respectivo.

“XI.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.”

Pues si no existe un acto expreso, concreto y particular que afecte los intereses del gobernado, entonces la acción carecerá de materia sobre la cual el TFJF y A pueda pronunciarse.

Aunque también puede impugnarse la negativa ficta, caso en el cual deberá de adjuntarse copia de la instancia no resuelta.

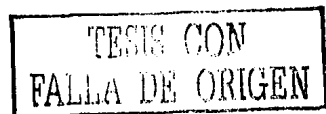
“XII. Que puedan impugnarse en los términos del Artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.”

Esta Fracción se refiere a las resoluciones o actos que contempla el artículo 94, fracciones IV, V, VI y VIII del Código de Comercio Exterior, casos en los cuales –de conformidad con el artículo 97 del mismo ordenamiento legal- si las partes interesadas optan por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales en los que México se parte, no procede el juicio de nulidad ante el TFJF y A.

“XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el Artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.”

“XIV. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las Leyes fiscales especiales.”

Algunos ejemplos de esta causal serian:



Que la demanda carezca de firma del que la promueve;

La falta o indebida acreditación de la personalidad del promovente del actor;

La falta de manifestación bajo protesta de decir verdad que el actor no recibió la constancia de notificación de la resolución impugnada, o cuando tal notificación se realizó por correo;

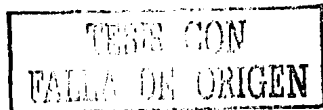
Cuando dos o más personas impugnen resoluciones que no son conexas y;

Cuando se omita señalar en la demanda algunos de los requisitos de procedibilidad que señala el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación.

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

Pues si la resolución que haya recaído al recurso es adversa al demandante, el juicio de anulación es improcedente por estarse en presencia de un asunto ya resuelto con anterioridad y en forma adversa a éste.

“XVI. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.”



Esta causal tiene su sustento en que la inconformidad debe hacerse valer a través de los medios de defensa previstos en las leyes del país que requiere del auxilio de las autoridades fiscales mexicanas.

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio y en cualquier estado del juicio. Al respecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito sostiene lo siguiente:

"FISCAL. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. PUEDEN HACERSE VALER EN CUALQUIER ESTADO DEL JUICIO. El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación no establece limitante alguna a las partes respecto a la oportunidad para promover las causales de improcedencia, en tanto que éstas se rigen por disposiciones de orden público, ello con independencia de que en la parte final de este precepto, se dispone que la procedencia del juicio será examinada aun de oficio, por tanto, se considera que es indebido desatender el contenido de un escrito en el que se hace valer una causal de improcedencia, puesto que se no existe en la ley impedimento alguno para que las partes puedan hacer valer tales causales de improcedencia, aún después del cierre de la instrucción y antes del pronunciamiento de la resolución respectiva, la Sala Fiscal debe tomar en consideración esa circunstancia y en consecuencia, realizar el examen de la causal propuesta, pues aun cuando en estricto derecho se pudiera considerar que el ofrecimiento de los documentos presentados por la demandada es extemporáneo por haberse decretado previamente el cierre de la instrucción, cabe señalar que dichas documentales, se ofrecieron como apoyo y fundamento de la solicitud de sobreseimiento; por tanto, el que esos documentos pudieran ser tomados en consideración en la sentencia definitiva no tendría mayor trascendencia que la de cumplir, tanto con la parte final del artículo 202 del Código Fiscal

de la Federación, en la cual se establece que la procedencia del juicio será examinada aun de oficio; como con el numeral 203, fracción II del mismo ordenamiento legal, el cual dispone que procede el sobreseimiento cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia."

Respecto a la figura del sobreseimiento del juicio, *"es un acto procesal derivado de la potestad judicial que concluye una instancia, por lo que es definitivo,... sin resolver el negocio en cuanto al fondo, sustantivamente, sino atendiendo a circunstancia o hechos ajenos, o al menos diversos, de los substancial de la controversia subyacente o fundamental."*⁸³

En el juicio contencioso administrativo procede el sobreseimiento:

I. Por desistimiento del demandante.

Aunque generalmente las Salas Regionales del TFJF y A, requieran a la parte actora para que el interesado o el representante legal se presente a ratificar el desistimiento, ello no es indispensable si en el escrito relativo se manifiesta que obedece a que se ha propalado un convenio con las autoridades demandadas, y éstas informan de un convenio semejante.

"DESISTIMIENTO EN EL JUICIO FISCAL. NO ES INDISPENSABLE SU RATIFICACION. *Procede tener a la parte actora por desistida del recurso, aunque no haya ratificado su escrito relativo, si al ser requerida para ello tampoco manifestó su interés en que se continuara la tramitación del juicio y se dejara sin efecto su desistimiento. Pues si bien en el juicio de amparo ha sido costumbre el no tomar en cuenta los escritos de desistimiento no ratificados, ello se justifica, sobre todo históricamente, por el deseo de proteger a los quejosos, especialmente a aquellos*

(⁸³) Burgoa-Origuera, Ignacio. "El Juicio de Amparo", 27ª ed, Porrúa, México 1990, Págs. 495s.

*privados de su libertad ilegalmente, de la posible presión efectuada sobre ellos para obtener que firmaran dichos escritos; pero en el juicio fiscal no hay razón para exigir que siempre sea ratificado el desistimiento para que se le tome en cuenta. Especialmente es ello así, si en el escrito relativo se manifiesta que obedece a que se ha propalado un convenio con las autoridades demandadas, y éstas informan de un convenio semejante.*⁹⁴

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

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

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

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

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

3.2.4.- Fases procedimentales del contencioso administrativo.

El contencioso administrativo, al igual que todos los procesos, se realiza en dos etapas: la instructiva y la resolutive.

La etapa de instrucción.- Esta consiste en el conjunto de actos procedimentales de las partes, de los terceros y del juzgador, que son indispensables para que el proceso se encuentre en estado de dictar sentencia. En

⁽⁹⁴⁾ Jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Apéndice 1995, Tomo III, N° de registro 391,729, Pág. 642.

esta etapa el objetivo es ilustrar al juzgador acerca de cuáles son los puntos controvertidos, y las pruebas en que cada parte apoya sus pretensiones.

La etapa de instrucción comprende tres fases: la postulatoria, la probatoria y la preconclusiva.

La fase postulatoria.- Se inicia con la presentación de la demanda; en donde la parte actora plantea sus pretensiones y la demandada sus resistencias.

La fase probatoria.- En esta fase las partes ofrecen sus pruebas; el juzgador las admite y ordena su desahogo. En el contencioso administrativo no hay una división tajante de esta fase, como sucede en el proceso civil, toda vez que desde que se presentan la demanda y la contestación, las partes deben ofrecer las pruebas, y en los autos en los que se tenga por presentada la demanda o su contestación, el magistrado instructor admite o desecha las pruebas de los contendientes.

En el juicio de nulidad admisibles toda clase de pruebas excepto la de confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, ello conforme a lo dispuesto por el artículo 233 del Código Fiscal de la Federación.

Se hace necesario destacar las siguientes características de las pruebas:

a) Dado el principio de presunción de legitimidad de las resoluciones administrativas, en el juicio de nulidad la carga de la prueba recae sobre el actor, quien debe presentar las pruebas en que se apoye su acción para destruir tal presunción, excepto que los puntos controvertidos versen sobre situaciones de

puro derecho nacional, ya que para tal efecto no es necesario producir prueba alguna, pues es suficiente la indicación de las normas jurídicas violadas.

Sin embargo, la carga de la prueba puede revertirse, en caso de que el actor niegue lisa y llanamente un hecho controvertido, a menos que esa negación implique la afirmación de un hecho, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación.

b) las pruebas documentales (públicas o privadas) tienen gran relieve.

c) Pueden presentarse pruebas en calidad de supervenientes, es decir que no eran conocidas por el actor al momento de interponer la demanda, siempre y cuando no se haya dictado sentencia.

d) Para el desahogo de la prueba pericial, se sujetará a lo siguiente:

- El magistrado Instructor en el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

- En los acuerdos por los que cada perito acepte el cargo, se concede un plazo de quince días para que rinda su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

- Cuando a juicio del Magistrado instructor deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

- Las partes pueden solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta, por una sola vez y con causa justificada, comunicando el hecho al instructor antes de vencer los plazos señalados.

- Cuando entre los dictámenes presentados por los peritos de las partes, estos sean opuestos entre sí, la Sala Regional designará a un tercero de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.

e) La prueba testimonial sigue las siguientes normas:

- Se requiere a la oferentes para que presente a los testigos y si ésta manifiesta no poder presentarlos, el magistrado instructor debe citarlos para que comparezcan el día y hora que al efecto señale.

- El magistrado Instructor o las partes pueden formular a los testigos aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta.

- Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

- Si los testigos tuvieran su domicilio fuera de la sede de la Sala, la testimonial puede desahogarse prueba mediante exhorto, previa calificación del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto. Para diligenciar el exhorto el magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá solicitar el auxilio de algún juez o magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún tribunal administrativo federal.

- De los testimonios se levanta acta pornemorizada.

f) La valoración de pruebas se hará de acuerdo a las siguientes disposiciones:

- 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; pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, 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 constan en las actas respectivas.

- El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la sala.

- Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

Fase preclonsutiva.- Las partes formulan sus alegatos por escrito, que constituyen el razonamiento que hacen las partes para demostrar al juzgador que su contraparte no tiene la razón.

Por último, la etapa resolutoria se da una vez que ha quedado cerrada la instrucción, cuando se han agotado todas las diligencias procedimentales, la sala regional se encuentre en aptitud de emitir la sentencia que resolverá la controversia planteada.

3.2.5.- Demanda.

"La demanda expresa en conjunto los datos que tienen valor no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva. La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal. Prácticamente incoa el proceso, pero también es un acto que objetiva diversas circunstancias: a) identifica a las parte; b) precisa el acto administrativo impugnado, c) narra los antecedentes de hecho; d) invoca los fundamentos de derecho, e) determina las pruebas conducentes; f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión, y g) justifica la competencia del Tribunal."⁹⁵

La demanda que inicie el juicio de nulidad deberá presentarse por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, o bien enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el

(⁹⁵) Briceño-Sierra, Humberto. "Derecho Procesal, Vol. II." Cárdenas Editor y Distribuidor, 1a ed, México, 1969, Pág. 216.

demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Al respecto el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa –reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000-, establece la competencia de las salas regionales por razón de territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; y en el caso de que fueran varias las autoridades demandadas, entonces se tomará en cuenta la de la autoridad que dictó la resolución impugnada.

Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

Asimismo, las autoridades pueden demandar a un particular en lo que se llama el juicio de lesividad, para lo cual deberán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución de la que se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año 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 dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año. 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.

Para que la demanda de nulidad sea admitida, esta debe contener los datos y requisitos que establecen los artículos 208 y 209 del Código Tributario, los cuales son:

Para el caso del citado artículo 208:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

Al respecto es necesario señalar que en cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismos que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un solo escrito de demanda, siempre que en el escrito designen de entre ellas mismas un representante común, en caso de no hacer la designación, el magistrado Instructor al admitir la demanda hará la designación.

Asimismo, para el caso en que no se señale domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala, las notificaciones relativas se harán por lista autorizada.

II. La resolución que se impugna.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

Sin embargo y en el caso de que alguna autoridad que deba ser parte en el juicio, no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste dentro del plazo de ley.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

Es conveniente que la narrativa de tales circunstancias, se haga con claridad, brevedad y precisión, bajo un orden cronológico, ello para evitar incurrir en repeticiones innecesarias, pues de lo contrario se atenta contra el principio de economía procesal.

V. Las pruebas que ofrezca.

El artículo 230 del Código Fiscal de la Federación establece que son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalar los nombres y domicilios del perito o de los testigos, de lo contrario se requiera al promovente para que en el plazo de cinco días hábiles, lo indique con el apercibimiento de no hacerlo así, se tendrá por no ofrecida la prueba.

VI. Los conceptos de impugnación.

Los conceptos de impugnación consisten "en la expresión razonada que el demandante ha de realizar, para demostrar jurídicamente que la resolución impugnada resulta violatoria de las disposiciones normativas, conculcando con ello sus derechos o intereses legítimos..."⁹⁶

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

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

Ante la posible omisión de alguno de estos requisitos, el magistrado Instructor podrá:

- Desechar por improcedente la demanda interpuesta, si se omitiera el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI.

⁽⁹⁶⁾ Lucero-Espinosa, Manuel. Op. Cit. (22) Pág. 99.

-Requerir al promovente para que en el término de cinco días, señale los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

Respecto al artículo 209 antes aludido, se debe acompañar:

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

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

III. El documento en que conste el acto impugnado.

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

IV. La constancia de la notificación del acto impugnado.

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

controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

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

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

VII. Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como conteniendo información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

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

3.2.6.- Contestación de la demanda.

Una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

“El emplazamiento a juicio constituye un acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona que ha sido demandada, y que, por tanto, deberá comparecer ante el tribunal que lo emplazó, a dar contestación a la demanda dentro del término legal.”⁹⁷

(⁹⁷) Lucero-Espinosa, Manuel. Op. Cit. (22) Pág. 127.

Cabe hacer la mención de algunas de las situaciones que rigen a la contestación de la demanda, las cuales son:

- Que si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

- En la contestación no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

- En casos de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que sea apoyó para emitirla.

- En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

- Cuando haya contradicciones entre los fundamentos de hecho y de derecho dados en la contestación de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la formulada por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado de que dependa aquélla, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por éstos últimos.

- Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

Asimismo las autoridades demandadas deberán acompañar a su contestación los requisitos y los documentos exigidos por el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 213 y 214, los cuales son, para el primer supuesto:

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

En el juicio contencioso administrativo se contemplan como incidentes, los citados en el artículo 217 del Código en comento, entre los que se encuentran los relativos a la incompetencia por razón de territorio, acumulación de autos, nulidad de notificaciones, interrupción por causa de muerte o disolución o recusación por causa de impedimento.

Estos incidentes son los que suspenden el curso del juicio mientras no se resuelvan, por tratarse de cuestiones sin las que el proceso no puede ser válido y, se les llama de especial pronunciamiento, porque se deciden mediante una resolución que únicamente a ellos concierna y no por la resolución definitiva en la que se deciden las cuestiones de fondo.

II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda; como son las causales de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se presume que los hechos que el demandante imputa de manera directa al demandado son ciertos, salvo que por las pruebas rendidas resulten desvirtuados, cuando se presente alguna de las siguientes cuestiones:

- Que no produzca la contestación dentro del plazo legal.
- Cuando en la contestación no se refiera concretamente a los hechos afirmados por el actor, que sean propios del demandado.
- Cuando por causa injustificada el demandado no exhiba la prueba que le haya sido requerida.

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

Al producir la contestación, se deben debatir los fundamentos de derecho en que el actor fundó su demanda y negar la existencia de la causal de nulidad que se alega, demostrando que las normas jurídicas en que se apoyó la emisión de la resolución o actos impugnados, son los legalmente aplicables.

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Asimismo, el demandado deberá adjuntar a su contestación:

I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

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

IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

VI. Las pruebas documentales que ofrezca.

Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente los tres últimos párrafos del artículo 209.

Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

3.2.7.- Ampliación de demandada y contestación a la misma.

La ampliación de la demanda podrá hacerse valer, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

I. Cuando se impugne una negativa ficta;

La figura de negativa ficta, nace primeramente en el derecho fiscal y después para el administrativo, con el fin de darle una solución al silencio de la autoridad, es decir a la falta de respuesta por parte de la autoridad, a una solicitud de un particular, y que se entiende que resolvió en sentido negativo.

"La resolución negativa ficta es ... una ficción de la ley, al atribuirle un significado al silencio de la autoridad: se entiende que se resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita en su instancia o petición, de aquí que se opine que cuando se demande la nulidad de una resolución negativa, hay que atacar el silencio de la autoridad como si se tuviera por escrito la resolución negando lo solicitado; el demandante tiene la obligación de exponer en su escrito de demanda las causales de ilegalidad que demuestren la nulidad de la resolución"⁹⁸

Esta situación se encuentra regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que establece que: las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deben ser resueltas en un plazo de tres meses y, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

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

Este supuesto se presenta cuando se ignora el origen del acto principal y se acude al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa exponiendo como agravios que el acto del que deriva el impugnado es ilegal, al demostrarse vicios del

⁽⁹⁸⁾ Margaint-Manautou, Emilio. Op. Cit. (3), Pág. 230.

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

En la contestación la autoridad demandada, presenta como prueba el acto principal, obligando al demandante a impugnar dicho acto mediante ampliación de demanda y a precisar las causales de ilegalidad de que adolece, presentando nuevas pruebas según lo requieran el caso.

III. En los casos previstos por el artículo 209 BIS, es decir que se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo, pero lo cual, se estará a las reglas siguientes:

a) Si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo, los conceptos de nulidad se expresarán en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

b) Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.

c) El Tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto.

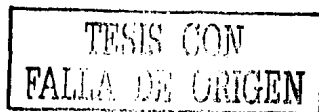
Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido.

IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

La autoridad demandada puede, al contestar la demanda, mejorar la motivación de su acto, pero no los fundamentos, introduciendo argumentos que omitió expresar en el mismo atendiendo a los argumentos que expone la parte actora en su demanda.

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

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que



legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 209 de este Código.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el magistrado instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 209 de este Código las mismas se tendrán por no ofrecidas.

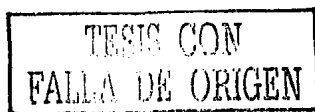
En el auto que admite la ampliación de demanda, se corre traslado al demandado para que en el plazo para de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación, la conteste.

Para la presentación a la contestación a la ampliación de la demanda, se aplica lo relativo a los artículos 213 y 214 antes aludidos, para lo cual se deberán adjuntar también los documentos que en estos se citan, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

3.2.8.- Alegatos y cierre de instrucción del juicio de nulidad.

Después de concluida la substanciación del juicio de nulidad y si no existiere alguna cuestión pendiente de resolver, el magistrado Instructor debe notificar a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos, transcurrido éste, con alegatos o sin ellos, queda cerrada la instrucción y el asunto está, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación.

"Alegatos.- (Del latín *allegatio*, alegación en justicia.) Es 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.⁹⁹

Se hace necesario señalar algunos puntos de importancia respecto al cierre de instrucción y a la presentación de alegatos.

- Substanciar un juicio o una causa, significa tramitarlos con arreglo a derecho, formar el proceso.¹⁰⁰

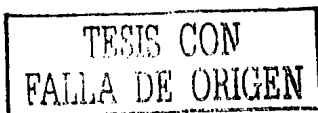
- En cambio la instrucción del juicio es el periodo durante el cual se producen las pruebas y se oyen los alegatos de las partes, a fin de poner el proceso en estado de citación para sentencia.

De lo anterior se desprende que una vez sustanciado el juicio, es decir, de tramitarlo con la admisión de demanda, su contestación y, en su caso con la ampliación de la misma y con la contestación de la ampliación, el magistrado Instructor dará a las partes un plazo de cinco días para que formulen sus alegatos por escrito, plazo que empezará a correr diez días hábiles después de notificar el acuerdo de contestación (de demanda o de la ampliación) y, concluido ese término, entonces queda cerrada la instrucción, pues ya se han producido las pruebas y se han escuchado los alegatos (si los hubiere).

Ahora bien, los alegatos al ser los razonamientos encaminados a fortalecer el valor de las pruebas ofrecidas por las partes y, a desvirtuar el de las presentadas por la contraparte, deben ser considerado por la Sala al dictar la sentencia, pues su omisión trae como consecuencia una violación al procedimiento que causa una afectación a la parte que los presento; sin embargo, si tales argumentos constituyen la repetición de los razonamientos que se expusieron en

⁽⁹⁹⁾ Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano", Porrúa, 7ª ed, México, 1994, Pág. 137.

⁽¹⁰⁰⁾ Pallares, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Ed. Porrúa, 17ª ed, Pág. 428, México, 1990.



los conceptos de nulidad, no se deja en estado de indefensión a las partes si el juzgador omite hacer referencia expresa al escrito de alegatos.

Tal criterio es sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis jurisprudencial publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, Segunda Parte-I, página 63, que por su importancia se hace necesaria su transcripción:

"ALEGATOS EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. De conformidad con el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, deberán considerar en sus sentencias los alegatos presentados en tiempo por las partes. Pero para que la omisión cause perjuicio y por ende, se haga necesaria la reposición del procedimiento para el efecto de considerarlos en el fallo, es menester que no se limiten a repetir los mismos razonamientos que se expusieron en los conceptos de nulidad. En efecto, porque, aun cuando la sala fiscal responsable haya omitido hacer referencia expresa al escrito de alegatos presentados en tiempo por el actor, violando con esa exclusión el artículo 235 del Código Tributario Federal que obliga a las salas del tribunal fiscal a tomarlos en consideración al dictar sus sentencias, dicha omisión no le causa agravio jurídico alguno al actor, si el escrito de alegatos es una mera reproducción de determinado concepto de nulidad, del cual la sala ya se ocupó al dictar el fallo impugnado, puesto que en ningún momento se le deja en estado de indefensión, y a nada práctico conduciría el conceder el amparo para el solo efecto de que la autoridad responsable hiciera alusión expresamente al escrito de alegatos, sin que tal alusión condujera a variar el sentido de su resolución; lo que por otro lado, contrariaría el principio de economía procesal contenido en el artículo 17 constitucional."

3.2.9.- Sentencia.

Para el tratadista mexicano Eduardo Pallares, la sentencia es "...el acto jurisdiccional por medio del cual el Juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso..."¹⁰¹

En el juicio que nos ocupa la sentencia constituye la segunda etapa del proceso, a través de la cual se pone fin al litigio y resuelve el fondo de los puntos controvertidos.

El Código Fiscal de la Federación establece las siguiente reglas para la emisión de sentencia del juicio de nulidad:

- Se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción.

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

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

⁽¹⁰¹⁾ Pallares, Eduardo. Op. Cit. (100), Pág. 725.

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

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

- Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.

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

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

- Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.

- No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

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

Dentro del juicio contencioso administrativo, una resolución es ilegal y por la tanto debe declararse su nulidad en los siguientes casos:

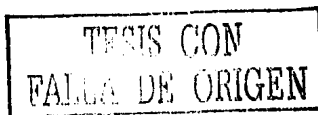
I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

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

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

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

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



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

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

De acuerdo con el artículo 239 del Código en comento, la sentencia definitiva podrá:

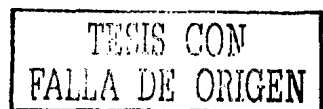
I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

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

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



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

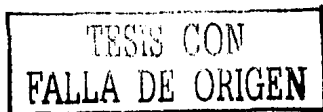
Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también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

3.2.10.- Los recursos y otros medios de impugnación en el proceso.

Dentro del proceso contencioso administrativo se prevén medios impugnativos que pueden promover las partes, en contra de resoluciones jurisdiccionales dictada por las Salas del TFJF y A.

Estos medios, como instancias a favor de los contendientes para impugnar las resoluciones que no se encuentran apegadas a derecho son: el recurso de reclamación, la instancia de Queja, la aclaración de sentencia y la excitativa de justicia.

El recurso de reclamación.- Este debe interponerse ante la Sala o Sección que esté conociendo del asunto, dentro de los quince días siguientes después a que surta efectos la notificación del acuerdo que se pretende recurrir, en contra de las resoluciones del magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero.



Interpuesta la instancia, el magistrado instructor ordenará correr traslado del mismo a la contraparte, por el término de quince días, para que manifieste lo que a su derecho corresponda, excepto que la reclamación sea interpuesta en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción o, en caso de desistimiento del demandante, en cuyos casos no es necesario dar vista a la contraparte. Transcurrido dicho término, el magistrado debe dar cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días.

Instancia de Queja.- Este recurso tiene un significado especial dentro del juicio de nulidad, ya que si bien para el derecho civil puede considerarse como un verdadero recurso en tanto, que mediante él, se obtienen la revocación o nulidad de una decisión judicial propiamente dicha, "... también actúa como medio disciplinario para sancionar las omisiones o dilaciones susodichas, e incluso para nulificar los excesos o defectos en que puede incurrir el 'ejecutor', con lo que queda dicho que no apunta únicamente a corregir las violaciones a la ley en que haya incurrido el órgano judicial al declarar el derecho, sino también contra actos procesales no declarativos, u omisiones que no son propiamente actos."¹⁰²

La queja dentro del juicio de nulidad se encuentra regula en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en el que se establece que en los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia.

La queja procede en contra de:

(¹⁰²) Pallares, Eduardo. Op. Cit. (100), Pág. 691.

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

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

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

La Queja debe ser presentada por escrito dirigido al magistrado ponente, dentro de los quince días siguientes en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. En el caso de que exista omisión de cumplir la sentencia, el afectado podrá interponer la queja en cualquier tiempo salvo que haya prescrito su derecho.

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

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

En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La aclaración de sentencia.- Este recurso puede ser promovido por alguna de las partes que estimen como contradictoria, ambigua u obscura una

sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación.

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

La excitativa de justicia.- Se considera como recurso a la excitativa de justicia, la cual consiste en "la orden dada por el Tribunal Superior, a pedimento de parte legítima, para que un funcionario judicial cumpla debidamente sus obligaciones"¹⁰³

En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las partes pueden formular excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal, si el magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo de sesenta días hábiles.

Recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, solicitará informe al magistrado responsable que corresponda, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días. El Presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo no cumpliere con dicha obligación, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

(¹⁰³) Pallares, Eduardo. Op. Cit. (100), Pág. 359.

En el supuesto de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del magistrado responsable, el informe a que se refiere el párrafo anterior, se pedirá al presidente de la sala o Sección respectiva, para que lo rinda en el plazo de tres días, y en el caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la sala o Sección para que dicte la sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de sección.

Cuando un magistrado, en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme a este precepto, el Presidente del Tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

3.3.- IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS.

En este apartado expondremos los medios que tienen las partes dentro del procedimiento contencioso administrativo para impugnar las resoluciones definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por una parte, los particulares tienen el juicio de amparo (directo o indirecto), en caso de que exista violación a las garantías individuales y; las autoridades (que actúan en representación del Estado), tienen el recurso de revisión.

3.3.1.- El Amparo en contra de resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El juicio de amparo "Tomando el concepto genérico de 'amparo' en su amplio sentido, se revela, por un lado, como un conjunto de actos procesales o proceso que culmina con su resolución judicial o sentencia, que constituye su causa final común, y por otro como un derecho, como una potestad que tiene la persona de mover, por así decirlo, el servicio público jurisdiccional para que se repare en su favor cualquier violación o contravención cometidas en los términos del artículo 103 Constitucional."¹⁰⁴

"La acción de amparo es el derecho público subjetivo (característica genérica), que incumbe al gobernado, víctima de cualquier contravención a alguna garantía individual cometida por cualquier autoridad estatal mediante una ley o un acto (stricto sensu), o a aquel en cuyo perjuicio tanto la autoridad federal como la local, por conducto de un acto concreto o la expedición de una ley, hayan infringido su respectiva competencia (sujeto activo o actor), derecho que se ejercita en contra de cualquier autoridad de la Federación o de las autoridades

(¹⁰⁴) Burgoa-Origuella, Ignacio. Op. Cit. (93), Pág. 313.

locales, en sus respectivo casos (sujeto pasivo o demandado), y con el fin de obtener la restitución del goce de las garantías violadas o la anulación concreta del acto (lato sensu) contraventor del régimen de competencia federal o local, por conducto de los órganos jurisdiccionales federales (objeto).¹⁰⁵

En el juicio de nulidad que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los particulares pueden promover el juicio de garantías, tanto en la vía uni-instancial o en la vía bi-instancial.

Sobre este punto, el Maestro Ignacio Burgoa, le llama uni-instancial al juicio de amparo directo, en virtud de que se instaura ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en única instancia, "*... es aquel respecto del cual dichos órganos judiciales federales conocen en jurisdicción ordinaria, esto es, sin que antes de su injerencia haya habido ninguna otra instancia.*"¹⁰⁶

En cambio, en el amparo indirecto, es el que se conoce en segunda instancia o en jurisdicción apelada o derivada, mediante interposición del recurso de revisión contra las sentencias constitucionales pronunciadas por los jueces de Distrito.

3.3.1.1.- Amparo directo dentro del juicio de nulidad.

Si los particulares no estuvieren conformes con el sentido de la sentencia dictada (o en su defecto, con la resolución definitiva), en el juicio de nulidad y, consideran que se han violado sus garantías individuales, pueden promover el juicio de amparo mediante la vía directa o uni-instancial.

El trámite para la presentación de la demanda de amparo es la siguiente:

⁽¹⁰⁵⁾ Burgoa-Origüela, Ignacio. Op. Cit. (93), Pág. 325.

⁽¹⁰⁶⁾ Burgoa-Origüela, Ignacio. Op. Cit. (93), Pág. 683.

Se deberá presentar en la propia Sala que emitió la resolución impugnada, pero ante el Tribunal Colegiado en materia administrativa del Circuito al que territorialmente le corresponda conocer del amparo.

Recibida la demanda de garantías por la Sala responsable, ordenará formar carpeta falsa con las constancias relacionadas con el acto reclamado y correr el traslado correspondiente a los Terceros Perjudicados con las copias simples de la demanda señalados en la misma, para que en el término de diez días contados a partir de la notificación del acuerdo que tenga por recibida la demanda, ocurran ante el Tribunal Colegiado del Circuito respectivo en materia administrativa, a manifestar lo que a su derecho convenga, de acuerdo a lo previsto en el numeral 167, de la Ley de Amparo.

Una vez que la Sala responsable cuente con las constancias del emplazamiento, entonces deberá hacer la certificación a que se refiere el diverso 163 de la ley de amparo; y rendir el Informe Justificado, el cual enviará junto con los originales de las constancias que obren en el expediente.

El término que tienen los particulares para la interposición del amparo, es de quince días hábiles, contados a partir de que surta efectos la notificación del auto impugnado y procederá en contra de las sentencias definitivas que dicten las Salas del Tribunal, es decir y de acuerdo con el artículo 46 de la Ley de Amparo, las que deciden el juicio en lo principal y respecto de los cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificados o revocados.

La demanda de amparo debe contener los requisitos que señala el artículo 166 de la ley de la materia, los cuales son:

- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre.
- El nombre y domicilio del tercero perjudicado.
- La autoridad o autoridades.
- La sentencia definitiva o resolución que hubiere puesto fin al juicio.
- La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva o resolución que hubiere puesto fin al juicio.
- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación.
- La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes del fondo.

El Tribunal Colegiado que conozca del asunto, al resolverlo podrá:

- Otorgar el amparo, ya sea para efectos de que se reponga el procedimiento a partir de la violación cometida o, para que la Sala responsable dicte una nueva resolución.

En este caso, la Sala responsable deberá dar cumplimiento a la ejecutoria pronunciada por el Tribunal Federal en términos del artículo 106 de la Ley de Amparo, es decir, dentro del plazo de veinticuatro horas y, en estricto acatamiento a la misma.

- Negar el amparo.
- Sobreseer el juicio por existir alguna causal de sobreseimiento.
- Desechar la demanda por no ser procedente.

En estos tres últimos casos, la sentencia impugnada no sufre modificación y el asunto se archiva como totalmente concluido.

3.3.1.2.- Amparo indirecto.

Las resoluciones de las Salas del Tribunal, también pueden ser impugnadas mediante amparo en la vía bi-instancial (amparo indirecto), que se presenta ante los Juzgados Federales de Distrito.

El Maestro Burgoa Origüela llama bi-instancial a este amparo por que su tramitación se desarrolla en dos instancias, pues la instancia que se presenta ante los Juzgados de Distrito no es la última, sino que los Tribunales Colegiados o la Suprema Corte de Justicia son los que dictan la última palabra en materia de amparo en general.¹⁰⁷

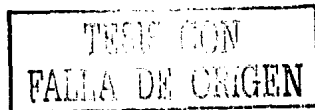
El particular puede optar por el amparo indirecto cuando considere que – dentro del juicio de nulidad- se han cometido violaciones a sus garantías individuales y que éstas puedan trascender al sentido del fallo definitivo.

El artículo 114 de la ley de la materia establece en su fracción III, que el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

(¹⁰⁷) Cfr. I. Burgoa-Origueta. Op. Cit., (93) pág. 629-632.



Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben.

Los requisitos de la demanda se señalan en el artículo 116 de la ley citada, los cuales consisten en señalar:

I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III.- La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV.- La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1º. de esta ley;

VI.- Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución



General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

El Juez de Distrito puede:

- Desechar la demanda por improcedente.
- Requerir al quejoso por faltar alguno de los requisitos de procedibilidad o;
- Admitir la demanda.

En el acuerdo de admisión de demanda, se pedirá a ala Sala Responsable, informe con justificación y, se señalará día y hora para la celebración de audiencia a más tardar dentro del término de 30 días.

En este caso la Sala responsable debe remitir su informe justificado dentro del término de cinco días, exponiendo las razones y fundamentos legales que estime pertinente para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio y acompañará en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

Si la Sala no remitiera su informe, se le impondrá una multa de diez a ciento cincuenta días de salario.

3.3.2.- El Recurso de Revisión dentro del juicio de nulidad.

Por su parte, las autoridades también pueden impugnar las resoluciones definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del recurso de revisión.

El Código Fiscal de la Federación establece que este medio de defensa es procedente en contra:

- De las resoluciones de la sala que decreten o nieguen el sobreseimiento.
- De las sentencias definitivas.

El recurso de revisión deben interponerlo las autoridades, través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional o Sección de la Sala Superior respectiva, presentándolo ante la misma sala que haya emitido la resolución recurrida.

Al respecto, Manuel Lucero Espinosa dice que el recurso de revisión además de ser de carácter unilateral resulta ser excepcional, ya que en primer lugar se espera que su interposición se haga con seriedad y profundidad que el caso concreto así lo amerite y, por otro lado, con el propósito de que la autoridad demandada no recurra de manera indiscriminada las resoluciones o sentencias definitivas de las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se establecen profundas limitaciones.¹⁰⁸

En este sentido, el recurso de revisión procede únicamente en los siguientes supuestos:

I. Que el asunto sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se

(¹⁰⁸) Lucero-Espinosa, Manuel. Op. Cit. (22) pág. 267.

considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

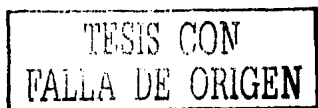
II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a). Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b). La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c). Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d). Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
- e). Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f). Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.



El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.

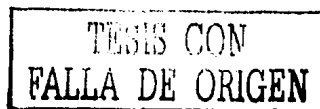
En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, el artículo 249 del ordenamiento citado establece que si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

El Tribunal Colegiado que conozca de la revisión, al momento de resolver podrá:

- Confirmar la sentencia.
- Modificar la nulidad.
- Revocar y reconocer la validez.
- Revocar y declarar la nulidad.
- Revocar y ordenar reponer el procedimiento.
- Sobreseer y recurso.
- Desechar el recurso.

En los primeros cuatro supuestos, la Sala Regional deberá proceder de la misma manera que en el amparo directo cuando se concede el amparo, y en los dos últimos supuestos, la Sala regional sólo notificará la ejecutoria y ordenará que se archive el asunto como totalmente concluido.



CAPITULO IV

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO ORGANO DE PLENA JURISDICCION

4.1.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO VÍA LEGAL PARA RESOLVER CONFLICTOS ORIGINADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO.

La administración pública debe sustentar su actuación frente a los particulares, por lo que debe acatarse a lo previsto en los ordenamientos legales para que "resistan un análisis frente a la Carta Magna".¹⁰⁹

Sin embargo, al estar la Administración Pública representada por funcionarios públicos y, al final de cuentas materializada por personas físicas, es evidente que en algunas ocasiones, se presenten errores, interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades, vicios y hasta actuaciones de mala fe; lo que origina violaciones a los derechos de los administrados e inclusive de los que originalmente le corresponde a la misma administración.

Es por ello que para prevalecer el estado de derecho en el que vivimos, (en donde tanto los órganos que lo integran, como los individuos miembros, deben regirse y someterse al derecho), la ley establece un autocontrol a la actuación de la Administración, con la finalidad de evitar caer en la ilegalidad o arbitrariedades de los funcionarios públicos.

El control de la legalidad de los actos realizados por los gobernantes es un elemento esencial de la democracia liberal, en cuanto implica la subordinación de las decisiones tomadas por el gobierno y por las autoridades administrativas a las leyes.

"El principio de **LEGALIDAD** significa así, literalmente, que todos los actos gubernamentales y administrativos están subordinados a la ley."¹¹⁰

(¹⁰⁹) Margáint-Manautou, Emilio. Op. Cit. (77), Pág. 17.

4.1.1.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como medio de control Administrativo.

Establecido pues que en el estado de derecho en el que vivimos, la administración no puede tener el grave privilegio de actuar arbitrariamente y sin ningún ajuste jurídico, ya que los diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo, se hace necesario dar seguridad jurídica a los administrados, precisamente para mantener este principio.

La palabra "seguridad" proviene del latín *securitas*, que significa calidad de seguro; "seguro" proviene de *securus, tutus*; que quiere decir libre de peligro, daño o riesgo, certero, indubitable, firme, constante; lo cual uniéndolo nos lleva a relacionar esta palabra con la necesidad humana de defenderse contra los diversos peligros que le amenazan y aún contra sí misma; así como la de tener confianza.

Los diversos conceptos de seguridad se relacionan con el peligro o con la necesidad de certeza.

El concepto de seguridad varía según sea el tipo de peligro, el hombre necesita, por una parte, tener la certeza de que los demás respetarán sus bienes, y por otra, saber como ha de comportarse respecto de los bienes de los demás. Esta seguridad referente a las relaciones con los semejantes es la que puede denominarse jurídica desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.

(¹¹⁰) Cabezut-Urbe, Adriana. "Control de Legalidad en los Actos de la Administración Pública..." Op. Cit. (32), Pág. 380.

Para el maestro De Pina, seguridad jurídica, es la " ... *garantía que representa la organización estatal en orden al mantenimiento del derecho y a la consiguiente protección del individuo ...*"¹¹¹

La Magistrada María de Jesús Herrera Martínez, dice que el derecho de seguridad jurídica está referido a la dignidad humana y al respeto de los derechos personales, patrimoniales y cívicos de los hombres, en sus relaciones con las autoridades, y como garantía elevada a rango Constitucional comprende las disposiciones que producen en los individuos la confianza de que las autoridades gubernamentales procederán siempre conforme a las reglas establecidas en leyes cuando ejerzan las facultades previstas también en leyes.¹¹²

De los anteriores criterios podemos decir que **la garantía de seguridad jurídica** es la certidumbre de los individuos respecto a que su situación jurídica no será modificada sino mediante los procedimientos que establecen las leyes, lo que sólo se logra cuando existe un orden social justo y eficaz, es decir, que para que exista seguridad jurídica se requiere de la existencia de justicia, lo que se logra cuando el derecho se encamina a evitar la arbitrariedad en la relación autoridad-particular.

La administración activa tiene la función de ver que los actos administrativos sean legítimos y eficaces, es decir que la gestión que realizan se ajusten a las normas positivas que rigen su labor y que el fin del acto se ajuste a la satisfacción máxima del interés público.

Es por ello que la administración activa realiza la función de arbitrar los medios para anular o rectificar la gestión ilegal o ineficaz a través del control

(111) De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho" 2ª ed. Porrúa, México, 1994, p. 451.

(112) Herrera-Martínez, María de Jesús. "La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación", México, D.F. TFF. Pág. 266.

administrativo. Algunos juristas opinan que " ... *este ajuste sobre la actividad anormal es de la esencia de la administración en el Estado de Derecho.*"¹¹³

Ahora bien, existe el recurso administrativo como medio para impugnar actos de autoridad, el cual es llamado control administrativo y que se lleva a cabo por una autotutela, por un control político que se presenta en línea vertical, es decir, que el particular afectado impugna el acto ante la propia autoridad que lo emitió o, ante su superior jerárquico, lo que constituye únicamente un filtro para que las controversias que podrían ser resueltas en la misma administración, no lleguen a los tribunales.

En estas circunstancias podría ser que la mayoría de las impugnaciones se confirme, al apreciarse un mismo criterio dentro de la administración, lo que no sucede con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues este organismo actúa no con un criterio de revisor, sino como un juzgador de independencia y autonomía propia, en vía angular, (al existir dos partes que se someten a una decisión de un tercero, que es el juzgador) lo que le permite que el juzgador analice la controversia sin tener un interés propio.

El "...control jurisdiccional ... es ejercido por juzgadores profesionales, independientes de las autoridades administrativas, su inicio corresponde a petición de parte, el juez no actúa por propia iniciativa en cuanto a dar comienzo al proceso."¹¹⁴

Es importante precisar que este control comprende dos grandes apartados: el control de la constitucionalidad de los actos administrativos, con el fin de examinar su conformidad respecto de los textos fundamentales y el

(113) "Enciclopedia Jurídica Omega. Tomo IV", Ed. Libros Científicos, Argentina, Buenos Aires, 1976, p. 715.

(114) "Boletín Informativo de la Asociación Iberoamericana de Tribunales de Justicia Fiscal o Administrativa A.C." 2ª Época, Vol III, México, D.F. 2002, Pág. 7.

CONTROL DE LEGALIDAD, que permite revisar el fundamento legal de las diversas categorías de actos administrativos.

Así tenemos que el sistema actual mexicano de control administrativo, es configurado por el juicio contencioso administrativo federal que es aplicado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, regulado por el Código Fiscal de la Federación y con competencia atribuida en su Ley Orgánica esencialmente en algunos aspectos y por otras Leyes complementarias, quedando como otro medio de control jurisdiccional el Amparo Administrativo, que substancia el Poder Judicial Federal en donde juzga los actos administrativos que no son susceptibles de impugnación a través del juicio administrativo del Tribunal Fiscal.

Cabe destacar que actualmente, el juicio de nulidad que se lleva ante el TFJF y A, es uno de los remedios indirectos de la Constitución para la protección de los derechos y las libertades de los gobernados, como medio de control de legalidad de los actos de las autoridades administrativas, tutelada por el artículo 16 de nuestra Carta Magna y en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares, toda vez que tiene como función la de reconocer la validez o la de declarar la nulidad en actos o procedimientos administrativos, dando así mayor seguridad al gobernado, pues se ejerce un verdadero control administrativo, para nulificar los actos ilegales, al existir la posibilidad de optar por otra vía jurisdiccional.

4.1.2.- Carácter Jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Antes de determinar si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene carácter jurisdiccional o no, se hace conveniente establecer las diferencias entre el juicio Contencioso Administrativo de legalidad y de plena jurisdicción.

Según Emilio Margáin, el contencioso administrativo de mera nulidad se caracteriza por¹¹⁵:

- Se alega la violación de la ley.
- No se cuenta con los medios para hacer cumplir sus fallos.
- La sentencia produce efectos aun contra las autoridades que no fueron señaladas como partes, su efecto es erga omnes.

Para el prestigiado jurista Alfonso Cortina Gutiérrez, el juicio de nulidad tiene estas características¹¹⁶:

- Cuando se nulifica un acto, no puede dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto ni menos aún dictarlo.
- Ante éste se impugna una resolución ejecutoria, por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del "exceso de poder".
- Las causas de nulidad son variantes de la legalidad.
- El juicio es objetivo, porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley.

- Además coincide con Waline, en que en el contencioso de anulación, que es opuesto al de plena jurisdicción, el tribunal no tiene todas las facultades habituales de un juez; no puede más que pronunciar la anulación del acto que se le ha sometido, pero sin poder reformarlo, es decir, modificarlo; no puede más que mantener el acto, se desecha el recurso, o anularlo... y sobre todo no puede pronunciar una condenación pecuniaria... tampoco tiene todos los poderes habituales de un juez y se limita a investigar si el acto que se le ha sometido está de acuerdo o es contrario a la ley o tal vez, excepcionalmente en ciertos casos, a lo que se ha propuesto llamar la moralidad administrativa.

(¹¹⁵) Margain-Manautou, Emilio. Op. Cit. (3) Pág. 4.

(¹¹⁶) Cortina-Gutiérrez, Alfonso. Op. Cit. (1) Pág. 71.

- El juez de anulación no puede investigar si el acto que se le ha sometido fue tomado en violación a una obligación contractual; ... en suma es aquel en el que se atacan los actos del poder público.¹¹⁷

En cambio, para el juicio contencioso de plena jurisdicción, se han establecido las siguientes características, por parte del Jurista Emilio Margáin¹¹⁸:

- Se alega violación del derecho subjetivo o de la garantía constitucional.
- Existen medios para hacer cumplir sus sentencias.
- El efecto de la Sentencia es interpartes, es decir que la sentencia solo produce efectos contra las autoridades que fueron señaladas como partes.

Por su parte, el Jurista Alfonso Cortina Gutiérrez,¹¹⁹ señala que en el contencioso administrativo de plena jurisdicción:

- El juez no sólo se limita a nulificar la resolución impugnada, sino que está autorizado para reglamentar las consecuencias de su decisión. Desde un mínimo que consiste en la reforma de la decisión impugnada, hasta un máximo que es la condena del órgano administrativo a pagar o devolver una suma adecuada, una indemnización.

- El juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad. Es toda una "operación administrativa" la que en su conjunto va a ser examinada.

- No sólo los aspectos externos de la legalidad son materia del contencioso pleno. También los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de

(¹¹⁷) Cortina-Gutiérrez, Alfonso. Op. Cit. (1) Pág. 79.

(¹¹⁸) Margáin-Manautou, Emilio. Op. cit. (3), pág. 4.

(¹¹⁹) Alfonso-Cortina, Op. cit (1), pág. 78

Ilícitud, son el objeto del estudio del caso sometido a la plena jurisdicción. El juicio es subjetivo, en el que el actor reclama una ventaja personal, y manifiesta:

"... en el contencioso de plena jurisdicción, la jurisdicción administrativa tiene todas las facultades habituales de un juez y que, por consiguiente, puede "o bien pronunciar la anulación de una decisión administrativa, o en ciertos casos reformarla (por ejemplo en materia de autorización de establecimientos peligrosos) o dictar una condenación pecuniaria contra la administración; y encuentra los elementos de su decisión no sólo en la ley que es examinada al compararla con el acto o con la situación que le han sido referidos para ver si existe violación de la ley, sino también en el texto, por ejemplo, de un contrato cuando se trata de saber si una obligación contractual ha sido desconocida o ejecutada. Investigará igualmente si hay culpa; en una palabra, tiene todas las facultades habituales de un juez"^{4.20}

De acuerdo con la característica anotadas, considero que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa visto desde las facultades que deben revestir los Tribunales de conocer, decidir y ejecutar, es un órgano de control de nulidad únicamente, pues para tener plena jurisdicción, es menester que cuente con las características anotada y el Tribunal únicamente tiene conocimiento respecto de las materias señaladas en el artículo 11 de su Ley orgánica, y resuelve conforme a los artículos 237, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, pero no ejecuta estas resoluciones, es decir que no tiene la facultad de cerciorarse del debido cumplimiento de sus fallos.

No pasa inadvertido que el artículo 239, fracciones III y IV, del Código Fiscal de la Federación, establece la facultad de que el Tribunal declare la nulidad para efectos de la resolución impugnada, en donde se deben precisar con claridad

(¹²⁰) Ibidem. Pág. 78.

la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales o; declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada, por ejemplo en los casos en que la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada, (expresamente en los asuntos de pensiones civiles o militares, cuando la nulidad es para el efecto de que se otorgue al actor una pensión mayor de la que había considerado la demandada), o en los casos de devolución de pago de lo indebido, en la que se condena a la devolución de éstos.

Pero esta jurisdicción es parcial. Mucho se ha dicho respecto a que el Tribunal ya es de plena jurisdicción por el hecho de que en sus sentencias cuando declara la nulidad para efectos, puede ordenar a la autoridad demandada la forma en que ha de dictar su resolución, y es cierto, con base en el artículo 237, párrafo cuarto del Código Fiscal de la Federación el Tribunal puede pronunciarse respecto a la legalidad de la resolución recurrida y que fue confirmada por la impugnada dentro del juicio de nulidad, siempre y cuando existan elementos suficientes para ello; sin embargo y aunque se considera que el Tribunal tiene jurisdicción, esta facultad no es completa, en virtud de que aún no tiene la facultad para revisar que sus fallos se cumplan o para verificar su cabal cumplimiento.

En este orden de ideas, al no estar establecido de manera precisa, tanto en el Código Fiscal de la Federación, así como tampoco en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las facultades o los medios de apremio, con que podría actuar este Tribunal para el caso de incumplimiento de sus fallos por parte de las autoridades, es claro que en estos casos se está ante un Tribunal de mera anulación.

Lo anterior es así, ya que conforme al precepto citado, únicamente el Tribunal declara los términos en los cuales se debe emitir la nueva resolución

administrativa, sin embargo, ello no significa que pueda tener los medios idóneos para hacer que estos se cumplan, como lo sería, por ejemplo en el contencioso administrativo francés.

En este sistema, existe la figura del **Mediador de la República**, que *".. es un personaje que está a cargo de la facilitación de las relaciones entre la Administración y los Usuarios, no es un Juez, no toma decisiones en Derecho y cuando los problemas que se le presentan son problemas jurídicos los refiere a la Jurisdicción Administrativa, pero su papel es tratar de obtener de la Administración el cumplimiento del Buen Derecho, el cumplimiento de la lógica, de las relaciones armoniosas entre los Ciudadanos y la Administración. El Mediador presenta justamente la solicitud del requirente que quiere una decisión de justicia y él mismo va a tratar de obtenerla y nosotros por ejemplo como lo hicimos en la Sección de Informes y de Estudios, porque tenemos relaciones entre nosotros, tenemos enlaces; así es que el Mediador nos puede pedir ayuda cuando está a cargo de una decisión; y esta intervención del Mediador se traduce ya sea una vez más por una ejecución, este sería un caso positivo que pudiera ejemplificarse o bien se traduce en un Informe Particular que el Mediador va a presentar al Presidente de la República y al Parlamento cada año."*⁴²¹

En nuestro contencioso administrativo, no existe algún organismo que se encargue del cumplimiento de los fallos del Tribunal, y aunque el artículo 196 del Código Fiscal de la Federación, establezca que en todo lo no previsto por él, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, tampoco es aplicable, por las siguientes razones:

- En el Contencioso Administrativo se controvierten actos administrativos, los cuales son producto de la administración Pública.

(121) Francois-Théry, Jean y Villalobos-Ortiz, Consuelo. "El Contencioso Administrativo México-Francia", Memora del Seminario internacional. 1999, 1ª ed. TFJFA, México, D.F. 1999, 393 pp.

- La declaración de nulidad en algunos casos es para efectos, siempre y cuando no se restrinjan las facultades discrecionales de la autoridad.

- Por su parte en el Código Federal de Procedimientos Civiles, se regulan relaciones entre particulares.

- Para que opera la supletoriedad es menester que:

a) No exista disposición expresa en la ley a suplir, y en el Código Fiscal de la Federación se establece la queja ante el incumplimiento de la resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

b) Que la supletoriedad sea acorde con los principios de la ley que se pretende remplazar esa carencia (cumplimiento de ejecutoria).

En este sentido si bien es cierto que los artículos 354 a 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establecen cuando una resolución ha causado ejecutoria, ello no es aplicable al Código Fiscal de la Federación pues, las resoluciones que dicta el Tribunal son de tipo declarativo y adquieren su firmeza por ministerio de ley, sin necesidad de la declaración judicial a que alude el artículo 357, del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues este ordenamiento en la especie no resulta aplicable de manera supletoria, ya que va en contra del procedimiento contencioso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación, en el que no se establece procedimiento alguno para que las sentencias de este Tribunal adquieran su firmeza.

Aunado a lo anterior, existe Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que como las sentencias del Tribunal son de carácter declarativo y por lo tanto no motivan por sí mismas la ejecución forzosa, en consecuencia el incumplimiento de los fallos de este órgano

jurisdiccional da lugar a la interposición del juicio de amparo por violación a los artículos 14 y 16 Constitucionales, publicada en el Apéndice de 1995, Tomo III, Página 410:

"TRIBUNAL FISCAL. EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS. *Las sentencias del Tribunal Fiscal, son en términos generales, de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por sí mismas, en forma directa, la ejecución forzosa. Justamente por ello, el código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias que pronuncia; y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro Tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel Tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén, de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el incumplimiento de las sentencias que pronuncie el Tribunal Fiscal da lugar a la interposición del juicio de amparo por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales."*

4.1.3.- Independencia y Autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Debe entenderse que en un tribunal por esencia autónomo, "*...sus jueces, sus magistrados y sus ministros, puedan dictar sus sentencias con independencia de otro criterio que no sea la ley o la justicia, ... dictando sentencias con la única mira que es la ley y la justicia...*"¹²² Cuando se logra esto en un tribunal por encima de declaraciones constitucionales o ausencia de las misma, habrá siempre un tribunal que no necesitará del apellido: autónomo.

Asimismo, por independencia se entiende la falta de dependencia. La libertad, autonomía, especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro. Libertad con respecto a cualquier poder o voluntad exterior. Entereza, firmeza de carácter.

Lo que nos lleva a concluir que el TFJF y A, a pesar de estar colocado dentro del marco del poder Ejecutivo, no está sujeto a dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que falla en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace, pues como se estableció en la exposición de motivos de la ley que lo creó, "*...será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.*"¹²³

(¹²²) Nava-Negrete, Alfonso, Et. Al. "*Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación*", Conferencia dada en la Tercera Reunión nacional de Magistrados del TFF, publicada en el Volumen intitulado *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, 1ª ed, México, 1995, pág. 102s.

(¹²³) Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal ... Op. Cit. (7).

Ahora bien, surge la incógnita de porqué, si la definición de **Tribunal** lleva implícita la **autonomía e independencia**, hubo que agregárseles estos términos.

Pues bien, en México hubo la necesidad de llamarle a nuestro contencioso administrativo, expresamente "plenamente autónomo" como apellido, por la idea de que un Tribunal dentro de la casa del Poder Ejecutivo y encargado de revisar sus actos no podría ser confiable, entonces hacía falta decir que es plenamente autónomo, tan es así que aún en la Fracción XXIX-H del artículo 73 de nuestra Carta Magna, persiste esa preocupación y se habla de "tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía".

No obstante a lo anterior, muchos tratadistas consideran que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene autonomía sin que sea necesario hacer énfasis de ello, pues "...la autonomía de un Tribunal descansa en la conciencia de los jueces"¹²⁴ y el Tribunal ha alcanzado su buen prestigio a lo largo de las décadas, desde su creación, radicando éste precisamente en la independencia y autonomía que ha tenido para emitir sus fallos, sin que se vea influenciado por criterios externos o conveniencias ajenas a su único fin de impartir justicia.

(¹²⁴) Nava-Negrete, Alfonso. Op. Cit. (123) pág. 104

4.2.- IMPORTANCIA DE DAR EJECUTORIEDAD A LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Desde la creación del Tribunal se dijo respecto a sus fallos:

- Que únicamente estarían sujetos a las instancias correspondientes ante los Órganos del Poder Judicial.

- Que se concretaría a determinar la existencia de derechos y obligaciones y también podía ser condenatorio.

- Que tendrían fuerza de cosa juzgada, es decir, que era absoluta cuando era favorable al particular.

- Que al Tribunal se le otorgaron las facultades para que en sus sentencias se dieran las bases necesarias para liquidar impuestos que estuviera a su cargo revisar, pudiendo la autoridad demandada "...negarse expresamente a cumplirlo, lo que originaba que los particulares tuvieran que recurrir al juicio de amparo para obtener la ejecutoriedad de las sentencias dictadas por el propio Tribunal, y si el particular obtenía la protección de la Justicia de la Unión, la autoridad todavía podía recurrir el fallo del Juez de Distrito correspondiente, de donde se desprende que el Tribunal Fiscal de la Federación, carecía de imperio para hacer cumplir sus resoluciones."¹²⁵

- Que el Código Fiscal de la Federación que entro en vigor el 1º de enero de 1967, en su artículo 239 Fracción III, párrafo segundo se señala, que la sentencia puede obligar a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, que debía cumplirse en un plazo de cuatro meses, pero no se estableció sanción alguna a la autoridad en caso de incumplimiento del fallo.

(¹²⁵) Gómez-Cortés, Javier Bernal. "Falta de Eficacia de la Queja prevista en el artículo 239 TER del Código Fiscal de la Federación. La competencia del TFF." 1ª ed. México, D.F., Pág. 118.

De donde se desprende que el entonces TFF, podía señalar efectos al declarar la nulidad del acto controvertido, sin embargo sus fallos son declarativos, pues no fue dotado de competencia para obtener la ejecución de sus fallos.

Este criterio ha sido corroborado por la Segunda Sala de la suprema Corte de Justicia de la Nación:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- CARECEN DE EJECUCIÓN.- *Como las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal en los juicios de nulidad no son constitutivas de derecho, sino únicamente declarativas, cuando una Sala de ese tribunal pronuncia sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia sino que se deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su propia determinación".*¹²⁶

De lo anterior podemos observar que a pesar de que en México, el Contencioso Administrativo ha ido adquiriendo terreno y renombre desde su creación, siempre ha existido la inquietud de que las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sean ejecutadas y que tal cumplimiento debe ser examinado por el propio tribunal, pues "... en muchas ocasiones las autoridades no dan debido cumplimiento a las sentencias que emiten las Salas que integran el TFF, situación que origina que los particulares tengan que recurrir a otras instancias a fin de obtener la ejecutoriedad de dichos fallos."¹²⁷

Algunas de las facultades que le han sido otorgadas al Tribunal para hacer cumplir sus resoluciones resultan ser ineficaces en varios casos, en virtud de que el Tribunal no cuenta con los medios adecuados para fortalecer su efectividad, tal es el caso de la Queja, cuya ineficacia se analiza más adelante.

(¹²⁶) Jurisprudencia número 391,452, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 406, del Tomo III, de la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, Apéndice 1995.

(¹²⁷) Gómez Cortés, Op. Cit. (126) Pág. 117

4.2.1.- Limitaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El sustantivo límite deriva del verbo limitar, por el que se entienden "Fijar la extensión mayor que puede tener la jurisdicción, autoridad, derecho o facultades de uno."¹²⁸

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha tenido límites desde su creación, pues a pesar de que, como ya ha quedado expuesto, sus fallos se han caracterizado por provenir de un órgano autónomo e independiente, además de ser altamente especializado e imparcial, y que como órgano jurisdiccional, cumple muy bien su función, ello no es suficiente.

Lo anterior es así, toda vez que en algunas ocasiones para el particular no resulta viable agotar esta instancia y lo hace precisamente como eso, un trámite, en virtud de que a pesar de que de ante mano sabe que el fallo estará apegado a derecho, si le es favorable, se presentará ante la incertidumbre de su cumplimiento, para lo cual si no se obtiene éste, se ve obligado a acudir a la instancia de Queja primero y después al juicio de amparo para pedir el debido cumplimiento del fallo.

Cabe destacar que la idea de los propulsores de la creación de la Ley de Justicia Fiscal era la de dotar al Tribunal de plena autonomía, que era indispensable para desempeñar de manera eficaz con sus funciones de control de legalidad de los actos de la administración pública, en defensa del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

(¹²⁸) "Diccionario Porrúa de la Lengua Española", 36ª ed. México, D.F., 1994, Pág. 441.

No obstante lo anterior en la exposición de motivos de la ley que nos ocupa se aclaró enfáticamente que el órgano jurisdiccional no estaría dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos, luego entonces la negativa de los agentes del fisco para obedecerlos debería de combatirse, como la de cualquiera otra autoridad que se obstina en no hacer a lo que legalmente se obliga, a través del juicio de amparo, en la que se discutirían cuestiones relativas a la posibilidad material o jurídica de la ejecución, y en este contexto, nada se dijo en relación a alguna facultad del órgano para vigilar el oportuno y correcto cumplimiento de los fallos del Tribunal.

Y aunque tanto nuestra Constitución Política, como las leyes y códigos que han sustentado al Tribunal, han tenido diversas reformas a lo largo de los años, en el sentido de ampliar su competencia y recalcar su autonomía e independencia, sin embargo ello no ha sido suficiente, pues lo que no ha sido alterado, es la inexplicable limitante que desde siempre ha padecido de ser un organismo jurisdiccional de mera anulación, que es lo mismo estar impedido para sustituir al órgano de autoridad actuante y para conminarlo a cumplir el fallo, no obstante haber calificado la legalidad de su acto.

Por lo que a lo largo de la vida del TFJF y A, se ha encontrado con la única limitante de que sus fallos no son cumplidos efectivamente y que no pueda verificar su correcto cumplimiento, pues el Tribunal no es un órgano de plena jurisdicción, por lo que no tiene facultad para hacer ejecutar sus fallos, lo que en muchas ocasiones ha obligado al particular a que una vez que concluya el juicio de nulidad y, de esperar el término para su cumplimiento, si éste llega, tenga que acudir al juicio de amparo para exigir su cumplimiento.

4.2.2.- Eficacia de los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“La eficacia en el cumplimiento de los fallos del órgano jurisdiccional es una cuestión fundamental para la correcta labor de impartición de justicia administrativa; puesto que la justicia por muy pronta, completa e imparcial que se administre por los tribunales, si no va aparejada de los mecanismos suficientes para hacerla cumplir, se puede convertir en una gran injusticia, paradójicamente.”¹²⁹

La Magistrada de Sala Superior del TFJF y A, Ma. Consuelo Villalobos Ortiz, considera que la eficacia de la jurisdicción (y específicamente en cuanto al Tribunal se refiere) es “...la fuerza y poder para obrar, ... el hacer efectivo el propósito de la especie de jurisdicción...”¹³⁰ y que tal eficacia se sustenta en diversas premisas:

a) La primera premisa se desenvuelve a partir de la autonomía e independencia de que están dotados los tribunales y sus jueces para dictar sus resoluciones; sin vínculo alguno con la autoridad.

b) Otro principio de la eficacia depende de las facultades más o menos amplias con que cuentan los cuerpos de impartición de justicia contencioso administrativa, en su encomienda de arribar la solución verdadera y completa de las controversias, al cobijo de la especialización en la materia y con las reglas específicas del procedimiento, lo cual exige prontitud, solución completa, **gratuidad** y **cabal cumplimiento**.

c) Para lo anterior se requiere que en las sentencias, la declaración del derecho objetivo y el restablecimiento del derecho subjetivo infringido por la autoridad administrativa, la modificación y aún la sustitución del acto de autoridad, así como la emisión en su caso de sentencias de condena, cuenten con las

(¹²⁹) Acero-Rodríguez, José Gustavo. “Facultades del Tribunal Fiscal de la Federación para vigilar el cumplimiento de resoluciones. Autonomía y Competencia del TFF”, 1ª ed., México, D.F., 1995, Pág. 172.

(¹³⁰) Francois-Théry, Jean y Villalobos-Ortiz, María del Consuelo. Op. Cit. (122), Págs. 249s.

facultades de **ejecución o imperium** como lo llamaron los jurisconsultos romanos, para lo cual se hace necesario que el órgano juzgador esté atribuido de la suficiente potestad para lograr a través de medios regulados por la ley la ejecución forzosa de sus resoluciones.

d) Otra premisa consiste en que, además de que el contencioso administrativo pueda conocer lo relativo a la violación de una ley o de una regla de derecho, asimismo, debe conocer la lesión a un título que confiera derechos subjetivos vulnerados por el acto administrativo, y así emitir fallos más allá de la mera anulación de la acción autoritaria contraria a la pretensión del enjuiciante, es decir, tener facultades para reformar el acto impugnado y para sustituir a la autoridad administrativa en la restitución del derecho afectado al particular, así como conferirse la competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de los fallos, para lo cual deberían existir procedimientos adecuados.

e) La concesión al juzgador de facultades amplias para la investigación de la verdad, es decir, que el juez pueda variar la valoración cuando se forme una convicción sobre los hechos diversa, de aquella a que lo llevaría el acatamiento estricto de las reglas formales que la ley establece, dado que es injustificable imponer la obediencia a principios o reglas que consagran postulados de carácter abstracto y formal.

f) La eficaz impartición de justicia sólo tiene sentido cuando el Tribunal en la composición de los litigios goza de poderes plenos para conocer, sentenciar y mandar, es decir cuando puede colmar los tres elementos de la jurisdicción a saber: **notio, iudicium e imperium**.

g) La nulidad lisa y llana debe ser coronada con facultades del sentenciador de emitir fallos de condena y consecuentemente de disponer de procedimientos propios para hacer cumplir debidamente sus resoluciones, comprendiendo en ello medidas para lograr la ejecución forzosa, cuando el cumplimiento voluntario no se produzca.

h) Reducir al mínimo los actos que a pesar de tener naturaleza administrativa están excluidos de impartición jurisdiccional.

De acuerdo a lo anterior, en el juicio contencioso administrativo, las sentencias que se emiten son declarativas de nulidad, sin embargo y según el caso, pueden ser constitutivas de derecho o incluso pueden modificarlos, como lo serían los casos de controversias que versen acerca del otorgamiento de prestaciones económicas concedidas por instituciones de seguridad social a favor de civiles o militares; así como en el supuesto de conflictos derivados de la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por dependencias federales, o de las controversias sobre reclamaciones de reparación patrimonial directa contra el Estado por actos u omisiones culposos en el ejercicio de la función pública por un servidor público (Artículo 11 fracciones V, VI, VII y X de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

Por otra parte, los fallos del Tribunal pueden extinguir un derecho constituido en resolución administrativa favorable a particulares emitido con violación a la ley, mediante el juicio de lesividad promovido por autoridad.

No obstante a lo anterior, las resoluciones del Tribunal están limitadas, pues no se le ha dotado del conjunto de medidas de apremio, para que pueda proveer el cumplimiento de sus sentencias.

Cierto es que la correcta ejecución de las decisiones de la Jurisdicción Administrativa va a depender en mucho de la buena voluntad de la administración, sin embargo, "... no podemos limitarnos o contentarse con la buena voluntad de la administración; se requieren garantías para los ciudadanos y efectividad, eficacia de la Jurisdicción Administrativa".¹³¹

En las relacionadas circunstancias, se hace necesario que frente al incumplimiento adecuado de una sentencia del Tribunal, los particulares

(¹³¹) Francois-Théry, Jean y Villalobos-Ortiz, María del Consuelo. Op. Cit. (122), Pág. 235.

desenvuelvan las tácticas para lograr que tal resolución sea cumplida por parte de las autoridades, y motivar a petición de parte la ejecución correspondiente, por medio de otras instancias (por ejemplo, la queja o el juicio de amparo).

Expuesto la anterior, a continuación se analiza el grado de eficacia que tienen los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de acuerdo al sentido que pueda dársele.

4.2.2.1.- Validez.

Con base en el artículo 239, fracción I del Código Fiscal de la Federación, se reconoce la validez en el juicio contencioso administrativo, cuando no se actualice alguna de las causales previstas en el diverso 238 del mismo ordenamiento legal, es decir, cuando no se comprueban, ni las pretensiones ni el derecho en que se funda la resolución impugnada, en consecuencia, se deja expedito el derecho de la autoridad para ejecutar o mandar ejecutar su resolución.

Es importante destacar que ni las autoridades ni el TFJF y A, pueden suplir, sustituir, ampliar o mejorar los fundamentos o motivaciones de las resoluciones impugnadas en este juicio, en virtud de que esto causaría un perjuicio al particular y lo dejaría en estado de indefensión.

"JUICIO FISCAL. EN EL NO PUEDE MEJORARSE EL FUNDAMENTO DE LA RESOLUCION IMPUGNADA. El juicio fiscal tiene por objeto que el Tribunal Fiscal examine la legalidad de los actos de las autoridades administrativas, en los casos de su competencia, a petición de los afectados por tales actos, a fin de que en caso de que prospere la impugnación se les deje sin efectos o, en su caso, se ordene la reposición del procedimiento que les dio origen. Pero de ninguna manera pueden las autoridades, ni el Tribunal Fiscal, actuar dentro del juicio de manera que

se pueda, en la tramitación del mismo, suplir, sustituir, ampliar o mejorar los fundamentos o motivaciones de las resoluciones impugnadas, pues esto violaría en perjuicio de los afectados la garantía de audiencia y de debido procedimiento legal consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales, y lo dejaría en estado de indefensión, ya que la interposición del juicio fiscal serviría para empeorar su situación legal, y no para aliviarla, cuando mediante el juicio se combaten resoluciones mal fundadas o motivadas, o procedimientos viciados. Es decir, el desahogo de pruebas y diligencias, dentro del juicio de nulidad, debe tender únicamente a determinar si son fundados o no, los motivos de impugnación, y si debe anularse la resolución impugnada o si, en su caso, debe reponerse el procedimiento del que emanó, pero tales pruebas nunca deben servir para sustituir los fundamentos viciados de la resolución impugnada, pues en ningún caso debe emplearse el juicio fiscal, ni su dilación probatoria, para mejorar la fundamentación o motivación del acto impugnado, ni para subsanar los vicios del procedimiento del que emanó.⁴³²

Por lo que si se reconoce la validez de la resolución impugnada, será porque la actora no demostró en el juicio de qué manera le causa agravio la dicha resolución, ni la cita del precepto violado, ni la justificación conceptual de la violación alegada; es decir el razonamiento lógico jurídico, por el que se llegue a la conclusión de que efectivamente en el caso existe violación al o a los preceptos legales invocados.

Por otra parte, el Tribunal debe realizar un exhaustivo estudio y congruente de los argumentos de anulación, así como analizar únicamente lo que expresamente impugno el actor, ya que de modo contrario, estaría supliendo la

⁽¹³²⁾ Jurisprudencia número 391,750, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 658, Tomo III, de la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, apéndice 1995.

deficiencia de la queja y sólo podrá corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación, de conformidad en lo dispuesto en el artículo 237 del Código Tributario.

En este caso el acto impugnado seguirá gozando de la de presunción de validez que contempla el artículo 68 del Código en mención, por lo que la autoridad puede continuar con el procedimiento, con la única limitante de seguir los lineamientos de fundamentación y motivación de sus actos y en este sentido, y el particular deberá acatar la resolución que impugno. La eficacia de la resolución queda en la responsabilidad de la propia autoridad administrativa, quien es la más interesada en que el acto administrativo cumpla con su finalidad.

4.2.2.2.- Nulidad.

La declaración de nulidad encuentra su fundamento en la fracción II del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación y ocurre cuando los conceptos de impugnación son fundados, por actualizarse las fracción I, IV y V del diverso 238, es decir que exista incompetencia del funcionario que haya dictado la resolución impugnada; 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.

En este último caso, la violación es material, es decir, que los preceptos legales invocados por la autoridad no estuvieron vigentes o porque no existieron los motivos invocados y los preceptos aplicados o; cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Cabe hacer mención que de oficio, la Sala debe revisar la competencia de la autoridad demandada y la ausencia total de fundamentación y motivación.

El efecto de la declaración de nulidad es que la autoridad no puede ni debe repetir su acto o resolución con diferente fundamentación y motivación, ya que con ello se vería afectado en su seguridad jurídica el particular que haya acudido en busca de justicia.

En este sentido, la eficacia de la nulidad debe darse cuando se restituya al actor en el goce y disfrute de la norma violada, pues como dice la Magistrada María Isabel Gómez Muñoz, el juicio contencioso administrativo se asemeja en mucho al juicio de amparo, con las variantes de que el conocimiento de este último es la violación a una garantía constitucional.¹³³

4.2.2.3.- Nulidad para efectos.

De conformidad con la fracción III del artículo 239 del Código Tributario, la sentencia del Tribunal puede declarar la nulidad para determinados efectos, caso en el cual se debe precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad demandada debe cumplir tal resolución, para lo cual cuenta con un plazo de cuatro meses.

La declaración de la nulidad para efectos ocurre por actualizarse las hipótesis previstas en las fracciones II y III del artículo 238 del Código en comento, es decir que hubo omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes en la resolución impugnada, que afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la misma o que hubo ausencia de fundamentación o

⁽¹³³⁾ Gómez-Muñoz, María Isabel. "El Control de Legalidad y de Constitucionalidad en el Contencioso Administrativo. Congreso Internacional de Justicia Administrativa. Tomo VI." 1ª ed, ISBN, México, 1997, Pág. 144.

motivación, en su caso y; por existir vicios del procedimiento que afectaron las defensas del particular y de la misma manera trascendieron al sentido del acto administrativo.

Sobre la eficacia de esta declaración el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ejerce una potestad, la cual está limitada, pues no tiene abiertamente, ni autoridad juzgadora, ni jerarquía suficiente en el momento en que debe ejecutarse tal fallo, ya que en un régimen de facultades expresas como el nuestro, la autoridad no puede hacer sino lo que la ley le permite, so pena de ser acreedora de sanciones.

Y en este sentido, se asume que el cumplimiento del fallo, debe darse por actos de voluntad propia de la autoridad administrativa, y aunque en el Código Fiscal se dice que estas deben acatar el fallo en el término correspondiente, el mismo no establece sanciones efectivas en caso de incumplimiento, por lo que realmente no están obligadas a ello, al no existir una verdadera medida de apremio, como lo sería en el caso del Consejo de Estado Francés.

4.2.2.4.- Declaración de un derecho subjetivo y la condenación al cumplimiento de una obligación.

La facultad del TFJF y A para declarar la existencia de un derecho subjetivo, así como la condenación al cumplimiento de una obligación, fue ampliada con las reformas del 31 de diciembre de 2002.

Ahora bien, el derecho subjetivo ha sido definido como una posibilidad de acción autorizada por una norma jurídica, como por ejemplo el derecho de transitar, el de casarse, el de divorciarse, etc.

Manuel Lucero Espinosa dice que: "El derecho subjetivo consiste en la facultad de un sujeto para exigir de otra una acción u omisión concreta, protegida directamente por el derecho objetivo ... el derecho subjetivo supone la existencia de dos elementos: una facultad de exigir y una obligación correlativa."¹³⁴

Por lo que un derecho subjetivo no puede tenerse sin una norma en que fundarlo, por ejemplo como la ley, un contrato, una sentencia. Por otra parte, toda norma jurídica hace referencia a uno o a varios derechos subjetivos, razón por la cual estamos presente a otro de los conceptos jurídicos fundamentales. Pero la parte de la norma, que a él hace referencia (ocurre aquí algo semejante a la relación entre supuesto y hecho jurídico) se denomina facultamiento, y no se confunde con el derecho subjetivo, que es esa posibilidad de acción a que aludimos.

Todo derecho subjetivo es correlativo de una obligación o deber a cargo de otro u otros sujetos obligados, por lo que puede afirmarse que no hay ningún derecho sin su correlativa obligación, inclusive en los llamados derechos absolutos.

Asimismo, todo derecho subjetivo pertenece a una persona, ya que es la posibilidad de acción a cargo de una persona, aunque el sujeto esté momentáneamente indeterminado, pero debe entenderse siempre que es determinable.

Formas o manifestaciones del derecho subjetivo.¹³⁵

1) Como derecho de libertad (llamado por Cossio facultad de señorío. En este caso el titular puede optar entre ejecutar o no la conducta a que se refiere la facultad jurídica respectiva, por ejemplo derecho de casarse, testar, etc.)

(134) Lucero-Espinosa, Manuel. Op. Cit. (22), Pág. 4.

(135) Garrone, José Alberto. "Diccionario Jurídico. Tomo I.", 2ª ed, Abelado-Perrot, Buenos Aires, 1993, 818 pp.

Difiere de la libertad jurídica, que es el conjunto de derechos subjetivos que tienen una persona.

2) Como poder de creación de derechos y deberes (o poder jurídico). En este caso el titular del derecho puede crear nuevas normas jurídicas, claro que dentro de ciertos límites, puesto que todos los derechos están limitados.

3) Como pretensión (derecho a exigir el cumplimiento del deber ajeno) Derecho de exigir al deudor el pago de lo debido.

4) Como derecho a cumplir el propio deber ... (García Maynez lo denomina de derecho del obligado.) Esto es evidente y en el caso de que una persona fuera impedida u obstaculizada de cumplir con su deber, podría solicitar legítimamente el auxilio de la fuerza pública para eliminar tales obstáculos. Por ejemplo (el inquilino que quiere pagar la renta y el locador se niega a recibir el pago, en este caso el primero puede consignarlo judicialmente)

Ahora bien, ¿Qué implica condenar al cumplimiento?

En el derecho procesal condena es en general una decisión judicial por la cual se castiga a una de las partes a cumplir alguna obligación de dar, de hacer o de no hacer (en este caso de cumplir), satisfaciendo así, en todo o en parte, la pretensión de la otra parte.

En general la sentencia definitiva de condena es favorable al actor, si bien también podría ser favorable al demandado reconviniente.

Por lo que en nuestro juicio contencioso administrativo, la declaración del derecho subjetivo y la condenación a su cumplimiento implica que, la restitución a

ese derecho debe estar a cargo de la parte que ha sido condenada a cumplirla, es decir a la autoridad demandada, y en este sentido, resulta que tampoco este fallo es eficaz, pues al igual que las dos anteriores, el juzgador del juicio contencioso administrativo no cuenta con los medios y las medidas de apremio correspondiente para ello, para verificar el cabal cumplimiento, sino que queda a la buena voluntad de la autoridad el cumplimentarla.

4.2.2.5.- Plazo para dar cumplimiento a los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La segunda parte de la Fracción II del artículo 239 del Código Tributario establece que: Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme y que dentro del mismo término, deberá emitir la resolución definitiva, aún y cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del mismo Código.

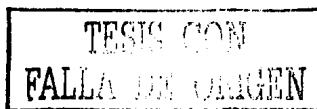
Ahora bien, esta norma legal, tampoco resulta ser eficaz, pues el mandato carece del medio sancionador capaz de llevarlo hasta sus últimas consecuencias, como sería a la remoción en el servicio público del funcionario responsable que ha incumplido con el fallo, por lo que a pesar de existir expresamente en la ley un término para el cumplimiento de la sentencia, no se establece sanción efectiva para el caso de omisión.

Por otra parte, existe jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que el cumplimiento del fallo del TFJF y A fuera del término legal no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución de la sentencia que se ataca, precisamente en virtud, de la plena jurisdicción de que adolece el Tribunal:

"SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA. *Conforme a las jurisprudencias 44/98 y 45/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que llevan por rubros "SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DETERMINARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL."* y *"SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL."*, nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden

*jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes. De las anteriores determinaciones se desprende que **el cumplimiento fuera del término legal de cuatro meses previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución** en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal Federal por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, porque ello contrariaría el fin perseguido por el legislador al atribuir al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del administrado en los casos en que la nulidad lisa y llana sea insuficiente para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por una actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del plazo legal o fuera de él, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir la reparación de la resolución cometida....¹³⁶*

⁽¹³⁶⁾ Jurisprudencia número 191,886, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 226, Tomo XI, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, 2000.

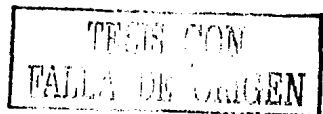


4.2.2.6.- Queja.

Actualmente cuando el individuo afectado por un acto de autoridad promueve el juicio contencioso administrativo ante el TFFJA y este órgano jurisdiccional resuelve que le asiste la razón en su pretensión, ordenando a la autoridad realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, el agraviado se enfrenta ante el problema de la inexistencia de un medio eficaz que le garantice el pleno y cabal cumplimiento del fallo a su favor por parte de las autoridades administrativas.

Lo anterior en virtud de que el exacto cumplimiento de la sentencia del TFJFA, encuentra su punto crítico, cuando en la misma se declara la nulidad para efectos, pues en tal caso, se dispone en forma expresa en la Ley, la facultad de dictar instrucciones a las autoridades administrativas para guiar su actuación al debido cumplimiento del fallo dictado, sin establecer alguna sanción inmediata para el caso de incumplimiento, además de no contar el Tribunal con los instrumentos jurídicos eficaces para hacer cumplir sus determinaciones, lo que deja al particular en un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica, al quedar al libre arbitrio de la autoridad la actitud que ésta debe tomar para la ejecución de la sentencia.

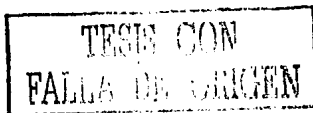
Bajo esta perspectiva, en el artículo 239, fracción III del Código Tributario, se estableció que la sentencia definitiva podría declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisarse con claridad la forma y términos en que la autoridad debería cumplirla, salvo que se tratará de facultades discrecionales. Aún más, se dijo que si la sentencia obligaba a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, esto se debería cumplir en un plazo de cuatro meses, no obstante que ya hubiera transcurrido el plazo de caducidad que se señala en el artículo 67 del propio ordenamiento.



Por Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones del Código Fiscal de la Federación de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, que apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, en vigor a partir del 15 de ese mes y año, se derogó el recurso de queja previsto en los artículos 245 al 247 que resultaba procedente contra resoluciones de las Salas Regionales que contravenían la jurisprudencia del Tribunal, apareciendo, así, en la vida jurídica la figura denominada Queja, regulada por el artículo 239-TER, del ordenamiento en cita.

No obstante, la procedencia de la queja se limitó fuertemente, al señalarse dentro de sus reglas, que únicamente podía promoverse por una sola vez ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, así como que solamente podía promoverse en contra de la indebida repetición del acto o resolución anulada, o bien cuando en el acto o resolución que se emitiera para cumplimentar el fallo se incurriera en exceso o defecto, consignando tajantemente que resulta improcedente contra actos negativos de la autoridad administrativa, esto es, la abstención de las demandadas de acatar las sentencias firme en las que se les ordenara realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento.

Más tarde trato de perfeccionarse este mecanismo para que el Tribunal supervise el cabal y correcto cumplimiento de sus sentencias, lo cual se hizo mediante reformas al Código Fiscal de la Federación, publicadas el 15 de diciembre de 1995, vigentes a partir del 1º de enero de 1996, para quedar la queja prevista dentro del artículo 239-B, estableciendo su procedencia ante la omisión de cumplimiento de la sentencia, aún así consideramos que los alcances de su actual regulación son limitados y le restan un importante grado de eficacia al no poder otorgarle seguridad jurídica al particular en cuanto a que la autoridad efectivamente cumplirá el fallo en los términos ordenados; razón por la cual en este trabajo hacemos un estudio de todo lo relacionado con el oportuno, y debido



cumplimiento de la sentencia, proponiendo los mecanismos necesarios para que el Tribunal pueda supervisar y verificar de manera eficaz, que esto se realice en todos y cada uno de los casos en que se declare la nulidad para efectos del acto o resolución impugnada en juicio.

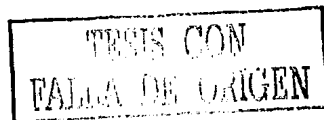
La queja como recurso que tienen los particulares y que funciona como la del juicio de amparo, demuestra la clara y firme idea de conceder al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa potestades para que represente un verdadero ente de control de la actividad administrativa.

Algunas de las perspectivas para otorgarle plena jurisdicción al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que sea dotado de facultad de imperio para que sus resoluciones tengan fuerza de plena jurisdicción, es precisamente que se le de el reconocimiento de potestades a la Sala Regional de dicho Tribunal, de modo que las sentencias que emiten sus juzgadores, puedan constituir derechos para lograr una mejor impartición de justicia.

Como sabemos, actualmente el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, dispone que la procedencia de la queja puede hacerse valer en cualquier tiempo, a condición de que haya transcurrido el plazo del cumplimiento previsto en la ley —de cuatro meses—, contados a partir de que la sentencia quede firme.

Este plazo también comprende la obligación para la autoridad administrativa de emitir resolución definitiva, cuando la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46 y 67 del Código invocado.

Las consecuencias de la queja que resulte fundada, son de acuerdo a la nulidad decretada:



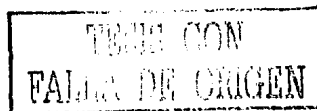
- La Sala podrá dejar sin efectos el acto emitido en pretendido cumplimiento en caso de que se acreditara la indebida repetición de la resolución impugnada anulada.

- Si hubiere exceso o defecto se concederá además término al funcionario responsable para que de el cumplimiento debido, señalando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir, lo que también ocurre en el caso de omisión total, independientemente de la aplicación de ciertas medidas de apremio y de presión según sea el caso.

En las relacionadas circunstancias, tratándose de repetición de la resolución anulada se ordenará también al responsable que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones y se notificará de la resolución recaída en la queja al superior del funcionario responsable para que proceda jerárquicamente, además de que la Sala impondrá una multa equivalente a quince días de su salario; mismas medidas que habrán de aplicarse al funcionario omiso en el cumplimiento, además del plazo de veinte días que se le concede para cumplimentar el fallo.

La queja que resulte improcedente, existiendo resolución definitiva, se ordenará instruir la como juicio, lo que indudablemente resulta a favor de la defensa de los particulares y por ende eficaz criterio para la buena impartición de justicia.

Sin embargo, lo anterior no es óbice para considerar que aún deben perfeccionarse los procedimientos de control del cumplimiento de las sentencias, para que la ejecución que prescribe el artículo 17 de nuestra Carta Magna se logre, así como instituirse otros que hagan viable forzosamente la efectividad de la resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que así se logre el imperio en sus decisiones, al vencer toda resistencia que se oponga al desempeño de su cometido, en virtud de que el particular, después de promover la



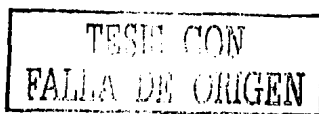
queja, se ve obligado a promover el amparo en la vía indirecta para exigir el cumplimiento del fallo.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹³⁷ que a la letra dice:

"TRIBUNAL FISCAL. EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS.

Las sentencias del Tribunal Fiscal, son en términos generales, de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por sí mismas, en forma directa, la ejecución forzosa. Justamente por ello, el código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias que pronuncia; y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro Tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel Tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén, de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el

(¹³⁷) Jurisprudencia número 391,458, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 568, Tomo III, de la Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación, Apéndice 1995.



Incumplimiento de las sentencias que pronuncie el Tribunal Fiscal da lugar a la interposición del juicio de amparo por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales."

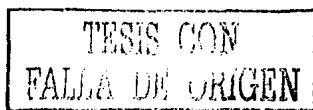
Así como la tesis número 814, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito¹³⁸:

"ACTOS FUERA DE JUICIO, COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO PARA CONOCER DE AMPAROS CONTRA. *La resolución pronunciada con motivo de la interposición de la queja establecida en el artículo 239 Ter, del Código Fiscal de la Federación, no constituye una sentencia definitiva ni resolución que ponga fin al juicio sino que es un acto dictado fuera de juicio, susceptible de ser impugnado por medio del amparo indirecto en los términos de la fracción III, del artículo 114 de la Ley de Amparo."*

Con base en los anteriores criterios, podemos ver que la queja es carente de eficacia plena en cuanto al cumplimiento de sus resultados, pues no se puede prescindir de la intervención del Poder Judicial Federal, sean obsequiadas, o sea para que la autoridad que corresponda cumpla cabal, franca y terminantemente con sus postulados.

Luego entonces, la queja no es del todo eficaz pues no se encuentra dotada de las potestades de supervisión del cumplimiento de los fallos del tribunal, al contrario, éstas son limitadas y es necesario que rebasen su alcance a través de acciones de ejecución y medidas coactivas de apremio más severas, consistentes en multas de montos superiores para el responsable del incumplimiento, y que se

(¹³⁸) Tesis número 814, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 621, Tomo III, Semanario Judicial de la Federación, Apéndice 1995.



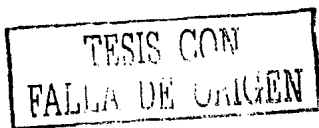
fueran incrementando de acuerdo a los días que transcurran para el cumplimiento del fallo, o en su caso la destitución del funcionario incumplido.

Estimo en consecuencia, que la queja sólo es útil, en la mayoría de los casos, para postergar el debido cumplimiento de los fallos que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es aconsejable en aras de la prontitud y la efectividad, obtener el cumplimiento puntual dentro del término legal para cuyo efecto debe facultarse al juzgador del Tribunal a efecto de que pueda emitir requerimientos a las autoridades para que en plazos mínimos informen y/o procedan al cumplimiento, (por lo menos diez días para su cumplimiento en lugar de 20 que actualmente dispone el artículo 239-B) sin dejar de lado, que el Tribunal pueda imponer las multas y que pueda verificar su debido cumplimiento con los informes que las autoridades responsables y sus superiores jerárquicos informen en este sentido.

La eficacia en el cumplimiento de las sentencias de un órgano jurisdiccional es una cuestión fundamental para la correcta labor de impartición de justicia administrativa en nuestro país, pues la justicia por muy pronta, expedita e imparcial que se administre por los tribunales, si no va aparejada de los mecanismos suficientes para hacer la cumplir, se puede convertir en una gran injusticia, paradójicamente.

Considero que lo que le hace falta al Tribunal para que sus fallos satisfagan plenamente las pretensiones y expectativas del promovente del juicio contencioso administrativo es que los mecanismos e instrumentos jurídicos que posee sean eficaces para supervisar y vigilar el correcto y cabal cumplimiento de sus sentencias y en este sentido creo que lo conveniente es que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuente con los medios de coacción (que bien podrían ser semejantes a los utilizados por el Poder Judicial de la Federación).



CONCLUSIONES

PRIMERA.- El contencioso administrativo en México fue creado con base en el Consejo de Estado Francés, y en este sentido, se ubica dentro del marco Ejecutivo, sin embargo, las resoluciones que se dictan dentro de este procedimiento son revisadas por el Poder Judicial Federal.

SEGUNDA.- La Ley de Justicia Fiscal de 1936, dio vida jurídica al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, cuya creación tuvo lugar, cuando se rompió en México con el esquema tradicional de que el poder judicial controlara todas las controversias, incluyendo las que involucran a la Administración Pública.

TERCERA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre ha tenido plena autonomía delegada para dictar sus fallos y ha crecido echando profundas y firmes raíces, que como medio de control ha fortalecido su función de legalidad, hasta llegar a lo que es un organismo de impartición de justicia especializado en las materias fiscal-administrativa.

CUARTA.- Dentro del procedimiento que realiza la administración pública, pueden existir errores o arbitrariedades en el cumplimiento de las funciones de los servidores públicos, lo que originan violaciones a los derechos de los gobernados e incluso, de los que legítimamente le corresponde a la misma administración pública, para ello ésta cuenta con el control de esas actuaciones.

El control legal es representado por el recurso administrativo, que es el medio de impugnación que los particulares tienen para pedir al superior jerárquico revise su actuación. Otro control es el jurisdiccional, que se ventila por una parte, ante el

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y por la otra, el que se realiza por parte del Poder Judicial Federal.

QUINTA.- El contencioso administrativo que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un medio de control de la administración pública, que otorga seguridad jurídica a las actuaciones de la misma, que es regulado por el Código Fiscal de la Federación y con la competencia atribuida en su Ley Orgánica, esencialmente en algunos aspectos y por otras Leyes complementarias.

SEXTA.- Se considera necesario que tanto en el Código Fiscal de la Federación como en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se agreguen las facultades para el Tribunal a fin de que pueda hacer cumplir sus fallos, así como especificar cuales serían las medidas de apremio, para que las decisiones de la jurisdicción administrativa sean ejecutados, ello con la finalidad de dar un verdadero control jurisdiccional dentro de la administración pública, sin limitaciones y que los fallos del mismo sean plenamente eficaces dentro de los plazos establecidos para ello.

En estas circunstancias, se propone que los artículos 239 y 239-B del Código Fiscal de la Federación establezcan:

"Artículo 239.-

...

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

asunto, la forma y términos de su debido cumplimiento, y una vez que ello ocurra y valorado por la misma, esta deberá ordenar archivar el asunto como totalmente concluido.

...”

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

II...

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días. **La falta o deficiencia en el informe, establecerá la presunción de certeza de los hechos que el actor impute de manera precisa a la autoridad, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.**

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, **otorgándole un término de diez días para que dé el debido cumplimiento al fallo**, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

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



fallo y lo aperciba de que en caso de un segundo incumplimiento será sancionado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable **diez días** para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir, **en este caso, si la Sala considera injustificado el incumplimiento procederá, además en los términos del párrafo segundo de la fracción anterior.**

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

Asimismo se propone adicionar un nuevo párrafo al referido artículo 239-B para quedar como a continuación sigue:

Una vez transcurrido el plazo establecido en las fracciones III, IV y V sin que la autoridad administrativa aporte las pruebas ante la Sala que conoció del juicio que acrediten fehacientemente que ha dado debido cumplimiento al fallo, la Sala declarará, de oficio, la pérdida de la facultad de la autoridad para realizar el acto o procedimiento que se estableció en la sentencia. Tratándose de sentencias que obligue a la autoridad a otorgar o restituir a la

parte afectada en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, se ordenará la integración del expediente de el funcionario responsable de la repetición, exceso, defecto u omisión total en el cumplimiento para su remisión a las autoridades competentes en la aplicación de la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos para que sea separado de su cargo, sin responsabilidad para el Estado, y en un plazo de tres días el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal de que se trate, deberá dar el debido cumplimiento al fallo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

I.- OBRAS CONSULTADAS:

1. Acosta-Romero, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1998, 594 pp.
2. Acosta-Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Porrúa, Pág. 662.
3. Briceño-Sierra, Humberto "Derecho Procesal. Vol. II" Cárdenas Editor y Distribuidor, 1a ed, México, 1969, 466 pp.
4. Briceño-Sierra, Humberto. "Derecho Procesal Fiscal", 2ª Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1990, 740 pp.
5. Burgoa-Origüera, Ignacio. "El Juicio de Amparo", 27º ed, Porrúa, México 1990.
6. Cadena-Rojo, Jaime. "Efemérides del Tribunal Fiscal de la Federación, en T.F.F. 45 años al Servicio de México, Tomo II," México, 1982, 1088 pp.
7. Delgadillo-Gutiérrez, Luis Humberto, Et. Al. "Compendio de Derecho Administrativo". Porrúa, 2ª ed, México, 1997, 405 pp.
8. "Diccionario Porrúa de la Lengua Española." México, 1999.
9. "Enciclopedia Jurídica Omega. Tomo IV", Ed. Libros Científicos, Argentina, Buenos Aires, 1976, p. 715.

10. Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" 28° ed., Porrúa, México, 1989, 506 pp.
11. Francois-Théry, Jean y Villalobos-Ortiz, Consuelo. Et. Al. "El Contencioso Administrativo México-Francia". Memoria del Seminario internacional. 1999, 1ª ed. TFJFA, México, D.F. 1999, 393 pp.
12. Garrone, José Alberto. "Diccionario Jurídico. Tomo I", 2ª ed, Abelado-Perrot, Buenos Aires, 1993, 818 pp.
13. Gómez-Muñoz, María Isabel. "El Control de Legalidad y de Constitucionalidad en el Contencioso Administrativo. Congreso Internacional de Justicia Administrativa. Tomo VI." 1ª ed, ISBN, México, 1997, 343 pp.
14. González-Pérez, Jesús. "Derecho Procesal Administrativo Mexicano", Porrúa, 2ª ed, México, 1997, Pág. 889.
15. Herrera-Martínez, María de Jesús. Et. Al. "La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación", México, D.F. TFF, 292 pp.
16. Instituciones de Investigaciones Jurídicas. "Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV" Porrúa, UNAM, 2001, Pág. 3205.
17. Lucero-Espinosa, Manuel. "Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada" 3ª ed, Porrúa, México, 1999, 201 pp.
18. Lucero-Espinosa, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación." Ed. Porrúa, 4ª ed, México, 1997, 300 pp.

19. Margáin-Manautou, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad" Porrúa, 9ª ed. México, 200, 465 pp.
20. Margáin-Manautou, Emilio. "El Recurso Administrativo en México", Ed. Porrúa, 5ª ed. México, 1999, 251 pp.
21. Pina-Rafael De. "Diccionario de Derecho" 2ª ed. Porrúa, México, 1994, 482 pp.
22. Pallares, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", 17ª ed, Porrúa, México, 1990, 866 pp.
23. Serra-Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" Primer Curso, Ed. Porrúa, México, 1977, p. 237.

II.- LEGISLACIÓN:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2001.
2. Código Federal de Procedimientos Civiles. 2000.
3. Código Fiscal de la Federación. 2001.
4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 2001.
5. Ley Federal del Procedimiento Administrativo. 2000.
6. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. 2000.

7. Ley de Amparo. 2000.
8. Ley del Seguro Social. 2000.
9. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 2000.
10. Ley de Comercio Exterior. 2001.

III.- PUBLICACIONES PERIÓDICAS CONSULTADAS:

1. Nava-Negrete, Alfonso, Et. Al. "Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación", Conferencia dada en la Tercera Reunión nacional de Magistrados del TFF, publicada en el Volumen intitulado Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, 1ª ed, México, 1995, 200 pp.
2. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995. Tomo III, Materia Administrativa. Poder Judicial de la Federación, 1995, 1071 pp.
3. "Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936" Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1ª Ed, México, 1937, 99 pp.
4. Et. Al. "Boletín Informativo de la Asociación Iberoamericana de Tribunales de Justicia Fiscal o Administrativa A.C." 2ª Época, Vol III, México, D.F. 2002, 16 pp.
5. Cabezut-Uribe, Adriana. "Control de Legalidad en los Actos de la Administración Pública conforme a la Nueva Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa". Control de Legalidad en el Moderno

Estado de Derecho en América y Europa, X Reunión Nacional de Magistrados del TFJFA, 2001, Págs. 394s.

6. Carrillo-Flores, Antonio, Et. Al. "Memoria de las Conferencias sustentadas con motivo del XXX Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal", Revista Extraordinaria del Tribunal Fiscal de la Federación, México, D.F. 1967.
7. Cortina-Gutiérrez, Alfonso. "El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional", conferencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número extraordinario, noviembre 1965.
8. Cortina-Gutiérrez, Alfonso, Et. Al. "Ensayos de Derecho administrativo y Tributario para conmemorar el XXV aniversario de la Ley de Justicia Fiscal", 1er No. Extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, D.F. 1965.
9. Fix-Zamudio, Héctor. "Organización de los Tribunales Administrativos." Conferencias sustentadas para conmemorar el XXXV Aniversario De la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación", México, D.F., 1971, Pág. 104.
10. Serra-Rojas, Andrés. "Consideraciones Generales sobre el Problema de la justicia Administrativa." Conferencia publicada en los Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para conmemorar el XXV aniversario de la Ley de Justicia Fiscal, 1er Número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1965.