

A

20721  
259



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES "ACATLAN"

REFLEXION JURIDICO-DOCTRINAL EN TORNO A LA  
INSTANCIA DE QUEJA EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
FEDERAL. CASO CONCRETO: LA NECESIDAD DE  
REFORMAS PROCESALES PARA LA EFICACIA JURIDICA EN  
EL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES JURISDICCIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ERICKA SALAZAR ALDANA

LIC. JOSE ANTONIO MARTINEZ CASTAÑON



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

JUNIO DE 2003



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.

*El H. Síndico-Revisor designado para la revisión de la presente tesis, se integró por los CC. Licenciados en Derecho:*

**Presidente** : Lic. Roberto ROSALES-BARRIENTOS.

**Vocal** : Lic. José Antonio MARTÍNEZ-CASTAÑÓN.

**Secretario** : Lic. César Octavio IRIGOYEN-URDAPILLETA.

**1er. Suplente** : Dr. Gabino Eduardo CASTREJÓN-GARCÍA.

**2º. Suplente** : Lic. Roberto CABRERA-MENDIETA.

*Y fue defendida públicamente en examen profesional el día de  
de 2003, en la UNAM/ENEP "Acatlán", ante el Jurado que se integró con  
los CC. Licenciados:*

**Presidente** :

**Vocal** :

**Secretario** :

2

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

REFLEXIÓN JURÍDICO-DOCTRINAL EN TORNO A LA INSTANCIA DE QUEJA  
EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA FEDERAL.

CASO CONCRETO:

LA NECESIDAD DE REFORMAS PROCESALES PARA LA EFICACIA JURÍDICA EN EL  
CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES JURISDICCIONALES.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **Al Creador del Universo**

Gracias Dios por haberme escuchado, guiado y fortalecido en los momentos que más lo necesitaba.

**Tu sabiduría y amor son el soporte espiritual de mis  
anhelos.**

### **A mi Señor Padre y Señora Madre**

Por haberme heredado y enseñado lo más valioso de la vida: el amor.

Por no escatimar esfuerzo alguno a pesar del sacrificio para formarme, educarme y convertirme en persona de provecho.

No hay tesoro en el mundo para pagar sus desvelos.

**Por esto y más... gracias.**

### **A mis Pequeños Amores**

No hay palabras para expresar la alegría que con su cariño, inocencia y luz iluminaron mi camino y mi vida.

**Que Dios los bendiga**

### **A Alma Gloria Salazar Aldana**

Mi queridísima hermana, por nuestra fraternal convivencia he entendido los valores y el significado de la familia.

Sé que siempre nos encontraremos para apoyarnos y seguir adelante en esta azarosa vida.

**Que Dios te proteja**

### **A Paco**

Por todo el amor que me has brindado y por haberte conocido y por compartir conmigo tus experiencias profesionales.

**Invaluable es el apoyo en la elaboración de este trabajo.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Escuela  
Nacional de Estudios Profesionales**

**"ACATLÁN"**

Amada Alma Mater, no olvidaré mi primer paso por sus espacios que temerosa recorrí, pero llena de ilusiones.

Gracias a los mexicanos comprometidos con el país y contigo.

Su existencia fue el crisol donde se forjaron mis sueños y que como profesional del Derecho pondré tu nombre en alto.

**A Todos Mis Profesores**

Gracias por haberme orientado con sus consejos y sabiduría por el camino correcto, y por darme las armas para enfrentar con éxito mis luchas en la vida profesional.

**Sus enseñanzas han sido y serán invaluable.**

**Al Síndico Revisor y Examinador**

Mi profundo respeto por su comprensión y entrega en la revisión y aceptación de esta modesta investigación.

Estoy segura de que en todo momento los recordaré con cariño y agradecimiento y con la seguridad de no defraudarlos.

**A mi Asesor y Director**

**MI AGRADECIMIENTO SINCERO Y AFECTUOSO**

Me considero afortunada de ser universitaria y haber compartido espacios con tan ilustre universitario de entrega incondicional y desinteresada para la elaboración de este compromiso con la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Gracias por conducirme por la senda de la  
"Ciencia con Conciencia"**

## ÍNDICE GENERAL

Agradecimientos.....	Pág. 5
Introducción.....	7

### CAPÍTULO UNO ANÁLISIS GENERAL DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN EL MARCO JURÍDICO-DOCTRINAL

Sumario capitular.....	16
1.1.- La importancia conceptual del Estado, como sujeto activo de la actividad pública.....	16
1.2.- Las manifestaciones estatales clásicas en la perspectiva doctrinal de la división de funciones.....	24
1.3.- El acto administrativo, una consecuencia lógica de las decisiones administrativas y de incidencia contencioso-administrativa. ....	42

### CAPÍTULO DOS APUNTAMIENTOS GENERALES Y NORMATIVOS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Sumario capitular.....	58
2.1.- La relación jurídica entre el poder público administrativo y los destinatarios de los actos de autoridad.....	58
2.2.- El sistema de defensa jurídica del contencioso administrativo en su sentido lato.....	73
2.3.- Apuntamientos históricos de los sistemas de lo contencioso administrativo en su visión tradicional y vigente.....	77

### CAPÍTULO TRES LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO: SU EVOLUCIÓN, FUNCIONAMIENTO, ORGANIZACIÓN Y FACULTADES

Sumario capitular.....	101
3.1.- Antecedentes del contencioso administrativo en México.....	101
3.2.- Apuntamientos legales de la justicia administrativa: un soporte financiero y tributario de origen.....	121

### CAPÍTULO CUATRO CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA QUEJA A LA LUZ DE LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL Y COMO OBSTÁCULO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y EL ESTADO DE DERECHO

Sumario capitular.....	127
------------------------	-----

4.1.- Aspectos preliminares de lo orgánico-funcional del nuevo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	128
4.2.- El juicio de nulidad como supuesto y justificación de la justicia administrativa, ante la ineficacia de la queja.....	144
4.3.- La etapa resolutoria del proceso administrativo: un presupuesto de la queja en el juicio de nulidad federal.....	152
4.4.- Los medios de impugnación contra las decisiones jurisdiccionales definitivas del tribunal de lo contencioso administrativo federal.....	161
4.5.- La queja: sus consideraciones jurídicas a la luz de la interpretación judicial, como obstáculo de la seguridad jurídica y de la impartición de justicia como imperativos constitucionales.....	171
4.6.- Terminación del juicio de nulidad: una visión procedimental <i>ex post</i> y los aspectos generales de su tramitación y procedibilidad.....	182
4.7.- Estado de Derecho y justicia administrativa: La necesidad de elaborar reformas sustanciales a la normatividad fiscal-administrativa para la eficacia de la queja en el incumplimiento de las sentencias.....	196
CONCLUSIONES.....	221
BIBLIOGRAFÍA.....	233
FUENTES NORMATIVAS.....	234
OTRAS FUENTES.....	235

**INTRODUCCIÓN**

En el desempeño de mi actividad profesional dentro de la Administración Local Jurídica de Naucalpan en el Estado de México (acorde al Reglamento Interior) del Servicio de Administración Tributaria, he tenido la oportunidad de tener el conocimiento del problema que representa para los contribuyentes como parte actora en el juicio de nulidad, la ejecución de la sentencia que condena a la autoridad administrativa (en este caso, la fiscal) por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto es, de su cumplimiento. Ello, en el contexto de la deficiente regulación de la queja, única figura jurídica prevista por el legislador para exigir el debido cumplimiento de las sentencias de este Tribunal, lo cual a nuestro juicio implica una violación a los imperativos constitucionales; en especial al principio de la expedita impartición de justicia y el de seguridad y certeza jurídicas, consagrados en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ciertamente, el Estado como ente jurídico político mayor, según la Constitución, debe obtener ingresos pecuniarios por la vía de las contribuciones (especialmente de los impuestos) que sean suficientes para el cumplimiento de los objetivos que la propia sociedad le ha encomendado, ello implica que el gobernado en su calidad de contribuyente esté obligado a contribuir con una parte de sus ingresos por las diversas actividades que realizan.

En atención a los principios de Estado de Derecho, la obtención de ingresos no debe realizarse en forma arbitraria, sino de acuerdo a las disposiciones constitucionales, así como las reglas subordinadas establecidas para tal efecto, en el marco de respeto a las garantías individuales por parte del Poder Público, sin embargo existe la posibilidad de que la actuación del Poder Público, no se ajuste a lo que la norma estrictamente le permite, por lo que la ley le otorga los medios de

defensa en contra de los actos que afecten su esfera jurídica en esa materia, que para nuestro caso, es la materia fiscal.

Empero, es menester indicar que contra estos actos, existe una compleja estructura de medios de defensa a favor de los particulares-contribuyentes y administrados (por virtud de las reformas del año 2000), que se pueden hacer valer jurídicamente. Así, tendríamos a los recursos administrativos (ante la propia Administración) y el juicio de nulidad (fuera del ámbito de la Administración donde se sigue un procedimiento sustantivo y adjetivo que concluye con un acto jurídico denominado sentencia, cuyo sentido puede ser de reconocimiento de validez, nulidad lisa y llana o nulidad para efectos del acto impugnado), sin menoscabo del Juicio de Amparo.

El objeto de estudio de este trabajo, queda sometido simplemente al criterio de los principios de juridicidad en cuanto a que la parte que haya obtenido una sentencia favorable de nulidad para efectos, ostenta el derecho de exigir el cumplimiento estricto de dicha sentencia, a través de la queja, misma que procede respecto a este tema, en contra de que: se repita indebidamente la resolución anulada; se incurra en exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, se omita dar cumplimiento a la sentencia, o bien, se dé incumplimiento a la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.

La finalidad de la queja, por lo que hace a las sentencias definitivas, se traduce en que la parte demandada dé cumplimiento a la sentencia de nulidad para efectos emitida, para lo cual se requiere a la parte demandada para que rinda su informe y en caso de resultar fundada la queja, quedará sin efectos la resolución que fue motivo de la queja, y se concederá al funcionario un plazo de veinte días para dar cumplimiento a la sentencia, dándose vista al superior jerárquico para tal efecto, imponiéndose al funcionario responsable una sanción de 30 a 90 días de salario mínimo.

No obstante que la queja persigue lograr que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea un Tribunal de plena jurisdicción, resulta ineficaz para tal efecto, ya que se encuentra indebidamente regulada en cuanto a su tramitación, que puede generar diversas consecuencias jurídicas negativas a la parte que haya obtenido una sentencia favorable.

En efecto, ante el incumplimiento de la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, existe la queja, a través de la cual se busca el cumplimiento de éstas, pero dicha instancia es ineficaz y sitúa en la incertidumbre jurídica, pues en principio al establecerse que sólo procede una sola vez, deja en estado de indefensión a la parte que obtuvo una sentencia favorable.

Veamos, si en una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que quedó firme, la Sala Fiscal condenó a la autoridad a devolver una cantidad determinada de impuestos pagados en exceso, transcurre el plazo de 4 meses que señala el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, y la autoridad no emite la resolución en cumplimiento de la sentencia, la actora (el contribuyente como persona física o colectiva) que obtuvo esa sentencia favorable, promoverá la queja, para exigir su cumplimiento por parte de la autoridad demandada, dado que es emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo, se puede presentar el caso, de que la autoridad demandada al rendir el informe correspondiente, anexe copia de la resolución por la cual está cumplimentando la sentencia, la queja resultaría procedente pero sin materia, pues la causa por la cual se promovió la queja, el incumplimiento no existiría, dado que respecto del acto por medio del cual "supuestamente" la autoridad está cumplimentando, puede a juicio de la parte que haya obtenido una sentencia favorable, incurrir en exceso o en defecto, pero al establecer el legislador que la queja procede por una sola vez, el contribuyente está impedido para promover

otra queja contra el defecto o exceso, dejándolo en completo estado de indefensión, pues puede ser el caso, que la autoridad sólo esté autorizado una cantidad menor a la que la Sala condenó, pues además no hay que perder de vista que puede ser que el acto por el cual cumplimenta la autoridad haya sido ilegalmente notificado, y no existe precepto legal en el Código Fiscal de la Federación ni en su Reglamento que regulen ese supuesto.

Asimismo, la queja regulada en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, el legislador no establece qué debe entenderse por exceso y defecto, lo que origina que se deje al arbitrio del criterio del Juzgador, la determinación de sí la autoridad incurrió en ellos.

De igual forma, en tratándose de la competencia del funcionario que resuelva la queja, existen algunos cuestionamientos, pues en la Ley Orgánica, no se le faculta para tal efecto.

Por otra parte, se puede dar el caso de que la parte promovente de la queja, o bien la autoridad al rendir el informe, no acompañen las pruebas suficientes para traslado, sin que esté regulado el procedimiento a seguir en esos casos.

Por último, siendo la queja un medio de excitativa de justicia (posterior), para hacer efectivas las sentencias, sólo tiene por efecto conceder a la parte demandada un plazo de veinte días para que se dé cumplimiento y cuya sanción máxima ante el incumplimiento de la autoridad, sólo es una multa. En consecuencia al no existir la certidumbre del cumplimiento de la sentencia y ante estas premisas, se considera que el tribunal administrativo, al caer en el carácter de emisor de sentencias "no ejecutables", hace necesario el estudio de los orígenes del contencioso administrativo, y desde luego, nuestro objeto de estudio: la queja, a efecto de conocer las causas por las cuales aún el Tribunal Federal de

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

referencia, no es un órgano de plena jurisdicción en cuanto a los efectos de sus resoluciones, y que cuestiona la eficacia de la queja para el cumplimiento éstas y del mismo tribunal.

Se deduce que bajo estos planteamientos, los administrados se encuentran en estado de indefensión, aún después de haber agotado la instancia jurisdiccional administrativa, en perjuicio de su patrimonio o derechos sustantivos más importantes, que como hemos dejado asentado, violan la norma fundamentan que rige la vida jurídica política de nuestro país, derivado de una deficiente regulación de la queja.

Aunado a lo anterior, el cumplimiento de una sentencia para efectos dictada por el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, queda a voluntad de la parte demanda, pues aún cuando sea agotada la queja, y se imponga la multa al funcionario responsable, no existe una certidumbre al afectado de que la sentencia vaya a ser cumplida, lo que implica que se deja en estado de indefensión a la parte que obtuvo una sentencia favorable al no saber en qué tiempo la autoridad va a dar cumplimiento a la sentencia, en caso de que la autoridad quiera cumplimentar la sentencia, no obstante haber agotado todos los medios de defensa que la ley le otorga.

De igual forma, el agotamiento de la queja, implica que el juicio de nulidad se prolongue sin que la parte que haya obtenido una sentencia favorable tenga la certidumbre de que la autoridad va a cumplir con el fallo emitido por el Tribunal, lo cual actualiza la violación de la impartición de la justicia pronta y expedita.

La presente investigación tiene como finalidad el análisis de no sólo del contencioso administrativo que se enfrenta a las presiones de las reglas del Derecho anglosajón, sino de la eficacia del Estado de Derecho que se caracteriza por otorgar a los ciudadanos mecanismos de defensa, y en donde la queja prevista

en el Código Fiscal de la Federación, toma su lugar, dado que a través de ella, se busca el cabal cumplimiento a las sentencias de nulidad para efectos.

Para lo anterior, es necesario expresar que el tema aquí desarrollado, se sustenta en el contenido del trabajo, el cual trata de ser lo más coherente con su título, cuya idea se tradujo a una ***reflexión jurídica en lo doctrinal respecto de la mal denominada instancia de la queja en el ámbito de la justicia administrativa federal, y la idea particular central: la necesidad de reformas procesales para la eficacia jurídica en el cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales.***

En efecto, como primer apuntamiento, nos permitimos establecer que sobre la base de **"la mal denominada "instancia de la queja"**, se traduce a que convencionalmente en el foro del proceso administrativo, es conocida como tal, pero además, según la jurisprudencia, como "recurso" (*infra*, §§ 4.7.1, 4.7.2), lo cual nos permite fortalecer nuestra tesis propositiva (*infra*, § 4.7.3), **en el sentido de considerarla como incidente**, modificando el artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal) y en el entendimiento de que su uso es incorrecto (por que ya no existe otra instancia que no sea el amparo o revisión ante el poder judicial).

Hecha tal aclaración y entrando al análisis de la totalidad de la investigación, según las reglas de la metodología propuesta en la fase de inscripción de ésta, se partirá de un estudio de las relaciones jurídicas entre el Estado (vía Administración Pública Federal) y los administrados, así como el análisis de los medios de defensa con los que el particular cuenta, para combatir las resoluciones definitivas emitidas por las autoridades fiscales, lo que permitirá comprender el recurso administrativo de revocación (ante la Administración), y el juicio de nulidad (ante el tribunal de lo contencioso administrativo).

Sitúa, lo anterior en los sistemas de impartición de justicia en materia administrativa como apoyo doctrinal, esto es, el sistema francés y el sistema angloamericano, para después analizar el sistema de impartición de justicia en México, con soporte constitucional y legal, lo cual nos conducirá a estudiar los orígenes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo tanto, nuestro objeto de estudio queda constreñido a los principios de Derecho Público y en sus ramas especializadas en lo administrativo *lato sensu* y lo hacendario- impositivo, en lo que a justicia administrativa y fiscal federal se refiere, esto es, el Derecho Constitucional y Administrativo, y en consecuencia el denominado Derecho Fiscal y Procesal Fiscal.

Una vez planteada la problemática del problema, la justificación del tema, y la delimitación del mismo, se estuvo en posibilidades de formular el objetivo general, consistente en demostrar que la regulación de queja es deficiente e ineficaz en cuanto al cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que violentan los imperativos constitucionales, de la seguridad jurídica y justicia expedita. En consecuencia el planteamiento en torno a la necesidad de reformar el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se justifica procesalmente para adecuarlos a los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

Por los razonamientos antes expuestos, a efecto, de realizar un correcto estudio de una figura jurídica en la impartición de la justicia, como lo es la queja, es necesario emplear dialécticamente el método deductivo e inductivo paralelamente, el cual nos permitirá tener bases que faciliten la comprensión de la problemática que se plantea en el presente trabajo.

A efecto de una correcta comprensión de la problemática jurídica en comento, y de ubicación de los actos materia del presente trabajo, en el **Primer Capítulo** se partirá de un estudio de la importancia conceptual del Estado como sujeto activo, a través de sus manifestaciones clásicas en la perspectiva doctrinal de la división de poderes, así como de las funciones del poder público, como son la legislativas, las jurisdiccionales y las ejecutivas ( en el contexto de las similitudes de las diversas instituciones político-administrativas); concretando con el estudio del acto administrativo como una consecuencia lógica de las decisiones administrativas y de incidencia contencioso-administrativa, en sus aspectos conceptuales, sus efectos y sus elementos.

En el **Capítulo Dos** y reforzando tales criterios, seguiremos esbozando algunos principios rectores ligados a la relación jurídica entre el Estado (vía Administración) y el gobernado, contribuyente y/o el administrado, respecto de la teoría de los derechos subjetivos y el interés legítimo y simple, como condición esencial del uso de los medios de defensa que sitúan en el contencioso administrativo cuyo estudio se cimienta en sus dos vertientes: el sistema francés y angloamericano que permiten un marco referencial comparativo con el caso mexicano, analizando los elementos de esa relación jurídica y su conexión con los derechos públicos subjetivo, así como la incidencia de éstos en los mecanismos de defensa; analizando el sistema de defensa jurídica del contencioso administrativo en su sentido lato: sus apuntamientos históricos y sus características vigentes.

Intentadas las cuestiones generales que sobre los apuntamientos generales, normativos y evolutivos de la justicia administrativa se forjaron en el debate constante de la ciencia jurídica, en el **Capítulo Tercero** trataremos algunas consideraciones que sobresalen respecto del contencioso administrativo en nuestro país se han desarrollado, desde la etapa colonial, pasando por el México convulsionado hasta la promulgación de 1917, vigente aún. Finalmente y por ser afín a nuestro objeto de estudio, esbozaremos la estructura, funcionamiento y

facultades del nuevo tribunal federal administrativo y fiscal, lo cual permitirá envolver la instancia de la queja en los efectos del juicio de nulidad, eje troncal del cuarto capítulo.

Por ello, en el **Capítulo Cuarto**, se tocarán los temas relativos a los aspectos preliminares de lo orgánico-funcional del nuevo (insistimos) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para proseguir el análisis del juicio de nulidad como supuesto y justificación de la justicia administrativa, ante la ineficacia de la queja, así como de los medios de impugnación contra las decisiones jurisdiccionales definitivas del tribunal en cuestión, para proseguir con el análisis en específico de las consideraciones jurídicas de la queja, a la luz de la interpretación judicial, como obstáculo de la seguridad jurídica y de la impartición de justicia como imperativos constitucionales, que nos llevara al estudio de su visión procedimental **ex post** de la terminación del juicio de nulidad, en sus aspectos generales de tramitación y procedibilidad, para concluir con el estudio del Estado de Derecho y justicia administrativa, en la perspectiva de la necesidad de elaborar reformas sustanciales a la normatividad fiscal-administrativa para la eficacia de la queja en el incumplimiento de las sentencias.

CAPÍTULO UNO  
ANÁLISIS GENERAL DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO  
EN EL MARCO JURÍDICO-DOCTRINAL

*Sumario*

**1.1) La importancia conceptual del Estado, como sujeto activo de la actividad pública, 1.2) Las manifestaciones estatales clásicas en la perspectiva doctrinal de la división de funciones.** 1.2.1) Consideraciones conceptuales de las funciones del poder público, 1.2.2) Panorama constitucional de la función legislativa de principio en el ámbito federal, 1.2.3) La función jurisdiccional de origen a la luz de la doctrina, 1.2.4) La actividad del poder ejecutivo como supuesto de la función administrativa en sentido lato, **1.3) El acto administrativo, una consecuencia lógica de las decisiones administrativas y de incidencia contencioso-administrativa.** 1.3.1) Aspectos conceptuales del acto administrativo, en su modalidad de acto jurídico, 1.3.2) A manera de tributo: Las decisiones administrativas y sus efectos jurídicos a la luz de su clasificación doctrinal, 1.3.3) Los elementos del acto administrativo: un soporte y adecuación temática a la seguridad jurídica y doctrinal de la actuación administrativa.

**1.1.- La importancia conceptual del Estado, como sujeto activo de la actividad pública.**

A efecto de realizar un correcto estudio de una figura jurídica en la impartición de la justicia, como lo es la queja en materia fiscal-administrativa federal, es necesario emplear el método deductivo a la par del inductivo, para tener bases que faciliten la comprensión de la problemática que se plantea en el presente trabajo. En ese sentido, esta figura procesal al igual que el proceso tradicional, está inmersa en el juicio contencioso administrativo, cuyo objeto es dirimir controversias entre el Estado y los particulares en las diversas modalidades que adquiere en su relación con la Administración, ello por la actividad estatal derivada de la función administrativa, por ello, consideramos necesario abordar su estudio. Así, esta función como manifestación de uno de los poderes del Estado, parte de la comprensión de la concepción doctrinal que del Estado se tiene, sin pretender realizar un análisis minucioso, pues ese no es el objeto de nuestro trabajo.

Al iniciar el estudio del Estado, pareciera que la primera interrogante sería ¿Qué es el Estado? ¿Cuáles son sus valores, origen y fines?

Inicialmente, el estudio de la terminología "Estado", no nos es del todo indiferente, pues es un vocablo que normalmente es empleado por las personas de nuestro entorno socio-político y jurídico, sin embargo dicha referencia, parecería no tener ninguna aportación o utilidad, por lo que es necesario realizar un estudio más profundo de lo que éste significa (sobre todo por que su actuación incide en ocasiones de manera negativa sobre los derechos y patrimonio de los administrados) .

El tema del Estado ha sido materia de estudio de diversos autores y disciplinas, sin que a la fecha exista un consenso al respecto, pero antes de continuar, es necesario recordar que en este contexto, el estudio de la razón de ser de las cosas, el conocimiento de su esencia, es una de las finalidades u objetivo de la filosofía, de la cual no escapa la institución del Estado, en consecuencia, al respecto existen diversas tendencias filosóficas que han pretendido explicarlas.

En efecto, PORRÚA-PÉREZ <sup>(1)</sup> (aunque no es el autor indicado) señala que el Estado puede ser concebido desde diversas teorías, como son: teorías que consideran al Estado como predominantemente subjetivo; como una situación; que lo identifican y confunden con uno de sus elementos; o que lo reducen a la consideración de un organismo (con vida propia).

En resumen, la teoría que considera al Estado como predominantemente subjetivo, es aquella que pretende vislumbrarlo como una realidad sin la

---

<sup>(1)</sup> PORRÚA-PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*, México, Porrúa, S.A., 2002. pp. 157 y 198 además de que en su obra expone que el Estado es "... una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico, que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes..."

meditación de ningún otro aspecto, reduciéndolo a un hecho que es perceptible a los sentidos. Bajo estas premisas doctrinales es como podemos explicar además, la consideración de que éste es "...una situación de relaciones de dominación que existe formándolo, que es una simple abstracción que hacemos de esas relaciones que varían constantemente; en forma ficticia, hacemos una síntesis de esas relaciones..." y en consecuencia tal síntesis es a la que se denomina Estado (2).

En cuanto a la postura (también doctrinal) de identificarlo o confundirlo con sus elementos, está en la pretensión de considerarlo con uno de ellos o con ellos. Para algunos autores el Estado tiene tres elementos clásicos: la población, el territorio y el gobierno, aunque otros le añaden como cuarto elemento a la soberanía, y la teoría en comento, lo define o concibe por ejemplo, únicamente con la población (el Estado somos todos), o bien, con el del gobierno (el Poder de mando).

Y por último, la teoría que lo reduce a la idea del mundo de las Ciencias Naturales, en consecuencia, se le ve como un organismo natural, como algo orgánico y en consecuencia, su existencia dependerá de las leyes naturales que rigen la vida de los seres orgánicos (especialmente la idea antropomórfica).

Una vez precisado lo anterior, y a efecto de poder realzar otras ideas conceptuales, es necesario tener en consideración lo que la doctrina en el devenir de la historia y de su evolución, ha expresado en cuanto a las diversas formas de explicar su contenido semántico, filosófico y social.

---

(2) *Idem.* p. 175

Así, Platón <sup>(3)</sup> lo concibió como un "... hombre gigantesco que habría de realizar sus funciones sirviéndose de tres clases importantes, los labradores, en cargados de satisfacer las necesidades materiales del Estado, los militares protectores de los labradores y de la seguridad en general del Estado y, por último, los magistrados encargados de gobernar la comunidad...".

En tal concepción, se advierte el punto de vista organizativo en cuanto a la división del trabajo en la sociedad, es decir, divide el quehacer social, reducido a la producción de satisfactores, la seguridad y la dirigencia (conducción de la sociedad), atribuyendo dichas actividades a determinados individuos como los labradores, los militares y los magistrados, respectivamente.

En el caso del Dr. BURGOA <sup>(4)</sup> que sin atender las "sutilezas conceptuales" [*infra*, notas a pie (23) Y (63)], parecería confundir al Estado con la Nación [*infra*, nota a pie (100)], en consecuencia, su concepto se traduce en considerarlo como "... una institución jurídico-política dotada de personalidad, o sea, en otras palabras, es una persona moral (según la idea de los códigos civiles en Derecho mexicano) que se distingue de los demás que dentro de él existen porque tiene el carácter de suprema... ", además de que se advierte que como persona moral se le atribuye personalidad jurídica (*el entre paréntesis es nuestro*).

Ahora bien, desde una perspectiva en castellano y genérica <sup>(5)</sup>, el término o vocablo "Estado" se traduce a una "... situación en que se encuentra una persona,

<sup>(3)</sup> *Idem*, p. 59.

<sup>(4)</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2000, p. 29.

<sup>(5)</sup> En efecto, tal vocablo halla su idea conceptual demasiado abierta, toda vez que la mayoría de los diccionarios tradicionales y no especializados en Ciencia Política y Derecho, no ubican en el aspecto medular que en este trabajo importa, empero, su cita es necesaria para ilustrar que estamos en presencia de un vocablo multívoco: a manera de ejemplo, nos apoyamos en la idea tradicional del diccionario jurídico de Guillermo CABANELLAS, consulta obligada para este tipo de investigación. Por otro lado, y en sentido contrario, *vid.* INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario jurídico mexicano*, coed. Porrúa, S.A., UNAM, 4ª ed., México, 1991, pp. 1320-1328, en cuanto a su concepto, origen y evolución.

cosa o asunto"; como una "...realidad de un momento dado"; como "... cada una de las clases o jerarquías diferenciadas en una sociedad; en cuyo sentido se habla del Estado militar, como distinto del eclesiástico y del civil; como "... condición de un individuo con relación al matrimonio sea soltero, casado, divorciado o viudo; o bien, como el "... brazo principal de la constitución de un pueblo que sitúa en la idea del cuerpo político de una nación, la cual se caracteriza por su independencia..."; pero además de una manera complementaria y al margen de la consideración de que es una "... sociedad establecida sobre determinado territorio, con los fines esenciales del bien común, por la realización del derecho mediante la administración pública del Estado...", es considerado también como cuerpo político de la nación, de donde "... surge la unidad de una multitud de hombres que viven en armonía bajo las leyes jurídicas..."; afín además "... a un organismo humano ...", o "... a una máquina..." y "... no faltan quienes lo consideran con carácter o función ética..."; así mismo la estimación de estar integrado como "...una sociedad que tiene una voluntad general para establecer un orden jurídico..." (6).

Como se advierte, el término Estado puede tener diversas acepciones, sea para referirnos a un estado anímico o situación jurídica, como el estado civil (de una persona), o como una organización social, es decir, la forma en que las multitudes de hombres convivan en armonía (esta última acepción es la que nos interesa).

En ese sentido, podemos concluir que el término Estado, puede tener diversas acepciones, por lo que debemos poner cuidado al utilizarlo, a efecto de hacerlo de manera correcta.

---

(6) Desarrolladas en el Diccionario de CABANELLAS, en lo más específico de la doctrina estatal.

En consecuencia, las posiciones doctrinales <sup>(7)</sup> tampoco se limitan, dado que se le considera también como "... la unidad de asociación dotados originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio...". Bajo estas ideas, el Estado es **una organización con poder**, que en la filosofía contractualista (parafraseando con ROUSSEAU) se sostiene según la premisa de que la formación del Estado, consiste en que los hombres nacen con libertad, pero derivado de la convivencia con sus semejantes y los conflictos que de ella derivan, así como la necesidad de la obtención de satisfactores que de manera individual sería difícil de obtener, los hombres ceden parte de su libertad, a efecto de conformar una organización, que tendrá la suma de esas libertades traducidas en un Poder, que consiste en dirigir la actividad de los individuos de quienes lo recibieron, y en consecuencia el ejercicio de esa dirigencia tiene la posibilidad de ser impuesto, es decir, existe un poder que permite orientar las conductas y actividades de los individuos.

A los efectos de explicar la idea anterior, también existe la postura <sup>(8)</sup> de que "... el Estado es una conexión..."; que obliga a poner atención "... a las condiciones que concurren en toda sociedad...", observando los siguientes elementos y características <sup>(9)</sup>:

- 1.- Una agrupación de seres racionales;
- 2.- Un territorio determinado, variable o fijo, dentro del cual el agrupamiento se contiene;
- 3.- La cooperación universal en cuanto a los fines que motivan la reunión de las personas en el territorio;
- 4.- La independencia de la agrupación frente a entes o frente a la naturaleza misma;

<sup>(7)</sup> HELLINEK, George. *Teoría del Estado*. Buenos Aires. Albatros. 1981. p.145

<sup>(8)</sup> HELLER, Herman. *Teoría del Estado*, México. Fondo de Cultura Económica. 1968, p. 259.

<sup>(9)</sup> POSADA, Adolfo. *Tratado de derecho político*, Madrid, España. Librería de Victoriano Suárez, 1983. t. 1, p. 89.

- 5.- Una organización adecuada a la agrupación y a sus circunstancias, y
- 6.- La autonomía para dirigir su vida interior y exterior.”

De la anterior descripción, advertimos que el Estado como organización, contiene una agrupación de seres racionales que interactúan social, económica y políticamente dentro de un marco jurídico, según los criterios de la determinación territorial y sobre el valor de la cooperación en cuanto a los fines que motivan la reunión de dichos seres racionales en el contexto de la independencia de su agrupación frente a otros entes de naturaleza idéntica hacia el exterior, y su autonomía para dirigir su vida interior. En efecto, según los elementos descritos y en atención al párrafo que antecede, tal evolución y desarrollo de la vida colectiva de los seres humanos como entes racionales no es algo que haya sido resultado de la generación espontánea <sup>(10)</sup>.

En ese tenor, se pronuncian los distinguidos maestros SERRA-ROJAS <sup>(11)</sup> y ACOSTA-ROMERO <sup>(12)</sup> al manifestar respectivamente y en ese orden que: el Estado es "... producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, plétórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos...". El determinar lo que el Estado puede hacer, es materia de disciplinas diversa, que comprenden la totalidad de la vida humana...", así como "... la

<sup>(10)</sup> MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, en *notas inéditas de Derecho administrativo I y II, y Derecho constitucional financiero*, en la UNAM/ENEP "Acatlán" de la Carrera de Derecho, quien aborda el estudio del Estado en la perspectiva marxista del materialismo histórico (organización de dominio clasista); la sociológica (L.H. MORGAN como el actual estado de organización humana superior, o bien, como realidad social o producto cultural del hombre); la contractual [en el marco del contrato social (ROUSSEAU) según los principios de la voluntad general] y desde luego la jurídica [el Estado identificado con la norma jurídica en la perspectiva Kelseniana y la pureza del Derecho que matiza la crítica a la generación espontánea, a la par de su consideración como centro mayor de imputación jurídica]. Cabe agregar que además éstas notas, se hallan citadas en similar sentido por: ALBINO-HERNÁNDEZ, Sonia, *Las comisiones metropolitanas del Valle de México a la luz de los convenios de coordinación administrativa (caso concreto: una crítica jurídico-doctrinal de su ineficacia)*, Naucalpan de Juárez, México, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la FNEP/Acatlán, 2001, 238 ff. y GARCÍA-HERNÁNDEZ, Anabel, *La emisión de infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal de 1999. (caso concreto: actos tipo y su inadecuación de forma y fondo en el marco de la Constitución Política Federal)*, Naucalpan de Juárez, México, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la FNEP/Acatlán, 2001, 156 ff.

<sup>(11)</sup> SERRA-ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México Porrúa, S.A., 1982, p. 19

<sup>(12)</sup> ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, S.A., 1984.

organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”

Precisado el marco conceptual del Estado, también se tendría que ponderar la interrogante: ¿De dónde surge el Estado? (en alguna medida, justificar su manejo en el contexto de esta investigación). Es evidente que la respuesta al igual que las planteadas respecto de su definición, radicaría en asegurar que no existe consenso respecto de su origen, empero no podemos soslayar que los estudiosos se refieren siempre a una necesidad: la religiosa; la física y la jurídica (que es la que realmente nos interesa) <sup>(13)</sup>.

Es tradicional que en la cátedra de la Teoría General del Estado, se nos dé la idea de éste como la agrupación de personas en un territorio determinado que bajo un poder de mando, se propongan el logro de fines comunes. Bajo tales argumentos, el Estado se conforma doctrinalmente con determinados elementos (por cierto clásicos) como son: **1)** el conjunto de individuos, **2)** un espacio territorial y **3)** la capacidad para autodeterminarse (la soberanía), es decir, que no recibe influencias de otras organizaciones (Estados-Nación) para sus determinaciones y cuyo funcionamiento se caracteriza por lo jurídico, y **4)** por último, que tiene asignado determinados objetivos o fines. Así el Estado es una creación socio-cultural [ *vid.* nota a pie (10)], pues deriva de la convivencia de los seres humanos, que busca la armonía social, así como la satisfacción de

<sup>(13)</sup> Así, existen tres escuelas al tenor del argumento de ARNAÚZ-AMIGO, Autora. *El origen contractual del Estado y su justificación histórica*, México, Mc Graw Hill, 1998, pp. 74-84. Esto es: por necesidades. **1)** religiosas cuyo origen es el de "... la voluntad divina..." con predominio la civilización persa y egipcia, así como de la Edad Media con San Agustín y Santo Tomás de Aquino, que con base en la Biblia, fundan la idea de que el Estado es una creación de la Divinidad; **2)** físicas, como producto de la desigualdad física y económica de los hombres; y **3)** jurídicas como creación del orden jurídico, con sus derivaciones en las teorías: patriarcal (con basamento en la familia); patrimonial (regulación de la propiedad) y la del contrato social (la voluntad de los miembros de la sociedad).

necesidades colectivas [entre ellas: las libertades abstractas y concretas en el discurso doctrinal del Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ, *infra*, nota a pie (16) en pp. ].

Reafirmando su concepción clásica (por razón de nuestro objeto de investigación) el Estado es un instrumento **jurídico político** a través del cual se busca la satisfacción de necesidades colectivas, mediante la **organización de individuos bajo un régimen jurídico**, asentados en un determinado territorio, con capacidad para autodeterminarse, y bajo estas aproximaciones conceptuales de cómo debe entenderse la importancia del Estado (en su concepto, genealogía, axiología, ontología, y teleología) es por el hecho de que se manifiesta como un ente con vida propia, en lo político, económico y sobre todo en lo jurídico (*infra*, § 1.2).

### **1.2.- Las manifestaciones estatales clásicas en la perspectiva doctrinal de la división de funciones.**

Se ha considerado genéricamente que el Estado es un instrumento jurídico-político (*supra*, § 1.1. penúltimo párrafo) creado por la sociedad para el logro de fines comunes, que permita una armoniosa convivencia y bienestar, por ello es menester que éste se manifieste (en este caso, jurídica y políticamente) a efecto de lograr el exacto cumplimiento de sus fines supremos <sup>(14)</sup>, pues precisamente en ello radica la justificación finalista de su creación.

La actividad del Estado comprende todas aquellos actos que permitan la realización de sus fines (finalmente de la agrupación de personas), y según SERRA ROJAS <sup>(15)</sup> todos estos actos estatales se traducen en "... el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar, jurídicas, materiales y técnicas, que

<sup>(14)</sup> La referencencia al concepto "fines supremos del Estado", al tenor de la doctrina está sustentada en diversos criterios, tales como: el de la legalidad y el interés público. Sin embargo en *notas inéditas* - *supra*, nota a pie (10), la idea "las aspiraciones o anhelos de la colectividad son (en el marco de lo didáctico-pedagógico): la seguridad jurídica, el orden público y el interés público en una perspectiva estrictamente jurídica, dentro de los cuales quedan subsumidos los imperativos constitucionales

<sup>(15)</sup> *Idem* nota a pie (11), p. 19

le corresponden como persona de derecho... ", y que por conducto de los poderes del Estado <sup>(16)</sup>, éstos entendidos como los medios para realizarlos, ubican en la ideas de los "... órganos que integran la Administración Pública, tanto federal (*vinculada a la del Distrito Federal aún*) como local *donde se incluye al Distrito Federal*) y municipal... ". Asimismo, comenta que hay que distinguir entre las actividades del Estado, las de: carácter jurídico, las materiales y las técnicas, pues tienen naturaleza distinta consistente en que "... Las (...) jurídicas (...) están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las (...) materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las acciones, aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos, prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para su mejor bienestar..." (**las cursivas en negritas son nuestras**).

En efecto, si bien los integrantes de una comunidad de individuos o personas ceden parte de su libertad (según la idea del contrato social) a favor de un ente jurídico-político (el Estado) creado por ellos mismos, también lo es el hecho de que dicho ente (por conducto de las personas que actúan por él) tiene que cumplir con la finalidad para la que fue creado. Efectivamente, su origen social, marca las actividades de las cuales depende el cumplimiento de sus objetivos, que son cambiantes dependiendo de la época y del lugar.

Durante la etapa liberal, para el caso de nuestro país, se sustentó durante la vigencia de la Constitución de 1857 <sup>(17)</sup> en que las tareas que tenía el Estado

<sup>(16)</sup> CORTIÑAS-PELÁEZ, León. *et. allos., Introducción al derecho administrativo I*, (dirección científica y pedagógica, coordinación y redacción general) Ciudad de México, Porrúa Hnos S.A., 2ª ed., 1994, pp. 58 a 60. Así la noción "poder público" se traduce además como una "... porción orgánica competencial de principio..." o "... poderes del Estado...", ó "... sistema de órganos..."

<sup>(17)</sup> *Idem*, pp. 21-22 y 31-32. Sirven de apoyo la exposición sobre la diferencia entre las finanzas clásicas y modernas respecto de las posturas estatales, las cuales serían: la abstencionista o liberal (1857-1917) y la intervencionista o democrática y social de Derecho (1917-2003), que marcan una restringida y ampliada estructura administrativa respectivamente. Para una mejor apreciación de las posturas democráticas-sociales en el marco del Estado de Derecho, *vid.*, "De la formula trinitaria como fundamento del Estado

deberían limitarse a la de proteger la libertad de actuación de los particulares, esto es, cumplir con un reducido número de cometidos, que permitiera a los particulares la libertad de contratar y comerciar.

En esta etapa el ser humano en lo individual, se consideró como el más grande pilar de la sociedad, y en consecuencia el bienestar y la libertad, no debían ser menoscabadas con ninguna restricción de carácter gubernamental, pues prevalecía el interés individual, sobre el interés general, considerando que la fuerza de las leyes económicas se encargarían de equilibrar la situación, lo cual no fue así.

En efecto, tal postura originó desigualdad entre los particulares, lo que provocó que los fines del Estado fueron cambiando, es decir, la sociedad le atribuyó no sólo fines de seguridad, sino también le encomendó la tarea de intervenir en la actividad económica, fomentando y protegiéndola como sujeto activo (ejerciendo soberanía) en la economía (ejerciendo actos empresariales) <sup>(18)</sup>.

Ciertamente, tomando en consideración una de las posturas de que el Estado es un producto socio-cultural [*vid*, nota a pie (10)], el contenido de sus fines y tareas dependerá de determinada época y lugar, pues a lo largo de la historia han existido diversas tendencias que los determinan, así como sus formas, y que la doctrina ha denominado como: Estado Absolutista, Estado Liberal, y Estado intervencionista entre tantos otros (el último: Estado del liberalismo social salinista).

Para el caso del Estado intervencionista, no sólo es observador y rector de la economía, sino que participa en la misma a efecto de eliminar en lo más posible

---

Democrático y Social de Derecho". Cd. de México: Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional. Ed. UNAM (III) . núm. 5, diciembre del 2001. pp. 33-87.  
<sup>(18)</sup> CORTINAS-PELÁEZ... *supra*. nota a pie (16), pp. 184-185.

las desigualdades económicas entre los habitantes. La conclusión es que los fines del Estado [en versión diferente: *vid*, nota a pie (14)] en el decir del Dr. SERRA-ROJAS <sup>(19)</sup>, serían "... las direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que se consagran en su legislación...". Bajo estas consideraciones, e independientemente de los conceptos que use la doctrina <sup>(20)</sup> y <sup>(21)</sup> es importante expresar que sometidas a criterios de Derecho, es como es menester señalar el carácter vinculante de la actuación estatal.

Si consideramos que el manejo de estas categorías doctrinales es importante, es porque dan el soporte a la actividad de los entes públicos, esto es, insistimos, por cuestiones didáctico-pedagógicas <sup>(22)</sup>, se hace necesario distinguir entre los fines, funciones, facultades y cometidos, dado que de no abordar su estudio en esta perspectiva, nos ubicamos necesariamente en confusiones terminológicas <sup>(23)</sup>.

<sup>(19)</sup> *Apud*, FRAGA..., nota a pie (11), p. 41.

<sup>(20)</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, S.A., 1996, pp. 13-25. En el caso nuestro autor, el término "atribución", del cual elabora un estudio aparentemente aceptado por la doctrina como el más adecuado que: "derechos", "facultades", "prerrogativas", "cometidos" o "competencias" en pleno año de 1996, ya con la existencia de la Teoría de los cometidos del Poder Público, la cual establece diferencias sustanciales con el de atribuciones, referido simplemente a "... los medios para alcanzar determinados fines." Consideramos que es muy genérica tal expresión y conlleva "confusión terminológica" según CORTINAS-PELÁEZ.

<sup>(21)</sup> *Idem*, nota a pie (16), p. 58. En sentido diverso, CORTINAS-PELÁEZ, expresa que "... preferimos eliminar el vocablo atribuciones..." dado que éste, parece referirse más correctamente a "... los poderes jurídicos de un aislado órgano administrativo, y no a las tareas concretas o misiones que con competencia de una institución..." Así mismo, SERRA-ROJAS, plantea la crítica al último autor considerando que "... formula la crítica del término atribución, considerándolo impreciso, pues significa "cada una de las facultades", que a una persona da el cargo que ejerce, y propone, en cambio la palabra "cometido de Estado", que quiere decir comisión o encargo".

<sup>(22)</sup> *Notus ineditus*... notas a pie (10 y 14), cuya perspectiva didáctico-pedagógico esbozada por el Prof. MARTINEZ CASTAÑÓN se funda en que hay una interacción entre tales categorías, esto es, que no pueden manejarse de manera independiente, toda vez que el contenido de las *funciones del poder público* (como contenido), se conforman por un complejo entramado de *poderes jurídicos* (las facultades como contenido) para el cumplimiento de los *fines supremos del Estado* y en consecuencia, de las *tareas* (cometidos) que se le imponen normativamente a la Administración Pública.

<sup>(23)</sup> *Idem*, nota a pie (16), p. 58, 62-63, a los efectos de entartar sobre el manejo de los vocablos "función", "atribuciones" y "servicio público" cuyo manejo doctrinal y jurídico suele manejarse con cierta superficialidad, por lo que es menester deslindar los conceptos lo mejor posible sobre la idea de la "deputación terminológica". Tal es el ejemplo que el autor indica al diferenciar entre funciones y cometidos.

Ahora bien, independientemente de la postura que se pueda adoptar, un ejemplo de confusión lo tendríamos al asociarlo a la doctrina francesa. En efecto, BONNARD <sup>(24)</sup>, distingue tres categorías de cometidos o tareas:

La primera categoría está referida a la reglamentación de la actividad privada (la codificación civil) en sus interrelaciones con el fin de asegurar el buen orden de éstas. Así tal reglamentación es susceptible de presentarse bajo aspectos variados, tales como: disposiciones imperativas y supletorias; la reglamentación de la actividad privada por vía represiva y por vía preventiva y de la modificación de patrimonio privado.

Como segunda categoría, se halla el fomento, la limitación y vigilancia de la actividad privada, que se traducen en términos generales en: primero, en facilitar o ayudar a la actividad privada y presenta formas múltiples y variadas; segundo, la intervención del Estado en ocasión de las diferentes manifestaciones de una actividad privada, con el propósito de ejercer sobre ellas una cierta acción particular y asegurar así la observación de la reglamentación que le es impuesta, bajo la forma de control, de una declaración el particular o de autorización previa.

La tercera categoría, contempla la sustitución total o parcial de la actividad privada por la actividad del Estado, reemplazando al particular o en combinación con él para proporcionar la prestación de servicios públicos.

La ilustración del enfoque de las tareas según BONNARD, sólo nos permite afirmar que realmente estamos en presencia de la función legislativa, aunque es de hacerse notar que el fonema "reglamentación", se usa indistintamente como legislación. En este tenor, es de ponderar que una cosa es la tarea o cometido que

---

(<sup>24</sup>) *Apud*, FRAGA, ..., nota a pie (20), pp. 14-16

se vincula con las facultades del Poder Ejecutivo titular de principio de la función administrativa y otra, la potestad exclusiva del órgano legislador en la creación de la Ley ejerciendo la función legislativa.

Se distingue de estas funciones, la administrativa, dado que por virtud de la "ejecución de la ley" y el "proveyendo en la esfera de la administración a su exacta observancia", la Administración tiene respecto de su relación con los administrados, un trato muy estrecho con éstos, y en consecuencia, el efecto de afectar su esfera jurídica al momento de emitir las decisiones administrativas (*infra*, § 1.3) en cuanto querer o deseo de la Administración, según mandato de la norma como expresión de la "voluntad general" <sup>(25)</sup>. Así es como surgen los conflictos de carácter administrativo que sitúan en la función jurisdiccional, también en interacción con las otras funciones, resolviendo los conflictos entre los particulares y las manifestaciones de voluntad de la Administración.

Bajo estas consideraciones doctrinales, es como justificamos el manejo de las funciones del Poder Público en la óptica del Derecho mexicano, a los efectos de ubicar las facultades del tribunal de lo contencioso administrativo federal en el siguiente epígrafe.

### **1.2.1.- Consideraciones conceptuales de las funciones del poder público.**

Partiendo sobre la idea de que las funciones del Estado, son las formas en que se manifiesta por conducto del Poder Público, para dar cumplimiento a las metas o propósitos que la propia sociedad se ha fijado (como aspiraciones de la colectividad) en diversos campos, es a lo que se ha denominado "función".

---

<sup>(25)</sup> En efecto, y sin caer en la conceptualización excluyente (ni legislativo ni jurisdiccional), CORTIÑAS-PELÁEZ... *supra*, nota a pie (16), la define como la "... manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del poder público, impuestos a la Administración o la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico..."

En el contexto etimológico, la voz función proviene de *fungere* que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de *finire*, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la voz función significará toda actuación por razón de un fin jurídico-político.

Hemos establecido que el problema de doctrina en general en cuanto a la conceptualización (y desde luego la mexicana) es que no existe consenso respecto a la definición que nos ocupa, como es el caso de FRAGA <sup>(26)</sup> que la precisa como la "... forma de la actividad del Estado...", no así la postura de BIELSA <sup>(27)</sup> que la considera como "... los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del estado..." <sup>(28)</sup>; y por último no podemos dejar de citar al Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ, cuya postura (la más actual por su dimensión cuatripartita) respecto del vocablo "función del Poder Público" en este caso genérica, se define como la "... manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico..." <sup>(29)</sup> y <sup>(30)</sup>.

Empero la doctrina clásica y la normatividad positiva reconocen aún en la actualidad tres formas de manifestación estatal (la visión clásica tripartita) para realizar los fines como resultado del principio lógico-jurídico de la división del

<sup>(26)</sup> *Ídem*, nota a pie (20), p. 26.

<sup>(27)</sup> *Apud*, SIERRA-ROJAS..., nota a pie (11), p. 41.

<sup>(28)</sup> *Natus ineditus...*, especialmente las notas a pie (14) y (22). La congruencia y coincidencia son notables. En efecto, el Derecho Constitucional como la normatividad referida (entre tantas otras consideraciones) a la organización, funcionamiento y facultades de los Poderes (clásicos) de la Unión (artículo 41), de las entidades federativas (art. 116) y el Distrito Federal (art. 122), que contienen las funciones clásicas (la teoría de la división de poderes de Montesquieu).

<sup>(29)</sup> *Ídem*, nota a pie (16), pp. 58-60, en las cuales se halla explicada la dimensión cuatripartita de las "funciones del Poder Público", partiendo de su definición genérica, lo que permite en Derecho Constitucional una mejor comprensión, sobre todo porque éstas se hallan ejemplificadas en las notas a pie (4) y (5) de la obra.

<sup>(30)</sup> *Ídem*, nota a pie (11), p.46. Al respecto de la visión cuatripartita, el Dr. SIERRA-ROJAS señala que: "... La función constituyente es la actividad fundamental del Estado, encaminada a la creación, adición o reforma de las normas constitucionales. Ella tiene por objeto, la formulación de normas jurídicas generales, relativas a la organización y funcionamiento de los órganos supremos del poder público, sus modos de creación, sus relaciones y el régimen de garantías que protejan al ciudadano en contra del abuso de las autoridades..."



trabajo aplicado a la teoría constitucional: **La legislativa**, encaminada a establecer las normas jurídicas generales; en consecuencia, el Estado moderno es el creador del orden jurídico; **la administrativa**, encaminada a la ejecución y reglamentación de la actividad concreta y tutelar del Estado, según el orden jurídico (La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación) y **la jurisdiccional**, encaminada a la resolución de las controversias, así como estatuir o declarar el Derecho. En ese tenor CORTIÑAS-PELAEZ <sup>(31)</sup>, enfatiza que "... las funciones del poder público están precisamente atribuidas, en su ejercicio predominante, a un específico poder público; la función constituyente al poder constituyente, la función legislativa al poder legislativo, la función jurisdiccional al poder judicial y la función administrativa al poder ejecutivo...".

Se advierte que la cuarta función, la constituyente, se traduce en la creación de las normas jurídicas (actos reglas supremos) que determinen las bases de organización de un Estado, no sólo en cuanto a su acepción estrictamente orgánica, sino también en el aspecto de los derechos de los gobernados, ambos atendiendo sin lugar a dudas a los cometidos que tenga asignados para la realización de sus fines.

En nuestro país la actual Constitución Política fue producto de una Asamblea Constituyente que se conformó entre 1916 y 1917, por ello, siguiendo la idea del párrafo inmediato anterior, se concluye que la función constituyente terminó con la elaboración del documento que aún rige la vida jurídico-política del Estado mexicano, sin embargo, dicho documento en su artículo 135, establece que existe la posibilidad de que las bases y normas jurídicas consagradas en ese documento,

<sup>(31)</sup> CORTIÑAS-PEÑÁEZ... *op. cit.*, nota a pie (16), p. 59, pero en complemento de la definición de las "funciones del poder público". MARTÍNEZ-CASTAÑÓN (*notas inéditas*) expresa que se hallan constreñidas exclusivamente a su visión tri o cuatripartita, y en este sentido, considera que es una interpretación incorrecta (pero clásica) del artículo 39 de la Constitución General de la República, esto es, que dada la diversidad de "órganos con rango constitucional" (Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Tribunales especializados en materia agraria, laboral, electoral, procuración de justicia y diversas entidades paraestatales entre otros), deben ubicarse también en la perspectiva amplada de la noción "Poder Público" en el Estado contemporáneo.

puedan ser modificadas, o bien adicionadas. SERRA-ROJAS <sup>(32)</sup> distingue a la función constituyente originaria de la constituyente permanente: la primera designa la labor de dictar las normas constitucionales de un pueblo (como pacto social), o bien, como consecuencia de un movimiento social violento (revolución armada) y la segunda, como el procedimiento para reformar o adicionar las normas constitucionales.

Es de destacar además que la teoría de la división de poderes de MONTESQUIEU, ha sido motivo de severas críticas, sobre todo en nuestro país en el marco [*vid*, nota a pie (10)]:

**Primero** del artículo 80 constitucional (en contravención a los artículos 39 y 41) cuya esencia es depositar el ejercicio de la función administrativa federal (al igual que en las entidades federativas) respecto de los actos de gobierno y políticos en un sólo individuo ( " ¿... supremo Poder Ejecutivo de la Unión...? " ) denominado "... Presidente de los Estados Unidos mexicanos..." y,

**Segundo**, en diversos artículos (29, 73-VXI y 131) del mismo texto en cuanto al aún fortalecido "presidencialismo", pues a pesar de considerar la existencia y vigencia de esta teoría, sus contradicciones se han forjado a la luz de la exorbitante esfera de acción del Poder Ejecutivo Federal mexicano (que ha rebasado al Barón de Montesquieu) dado que éste se convierte en parafraseo con las sabias palabras de CORTIÑAS-PELÁEZ en "... factor secular de tiranía..." por lo que hay que controlarlo y excluirlo de la función jurisdiccional, toda vez que (como es nuestro caso) "... Los jueces, titulares de un poder soberano, ejercen la función jurisdiccional en toda materia, excepto aquellas expresamente atribuidas por la Constitución a otros órganos públicos..." <sup>(33)</sup>, y por fortuna, que mejor ejemplo

<sup>(32)</sup> *Ídem*, nota a pie (11) pp. 46-48.

<sup>(33)</sup> Para una mayor claridad de este planteamiento, *vid*, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Poder ejecutivo y función jurisdiccional*, 3ª. ed., Bogotá, Themis, con prólogo de Eduardo GARCÍA de ENTERRÍA (a la



como el que contiene esta investigación en relación con nuestro el objeto de estudio (la función jurisdiccional por atribución del tribunal federal fiscal-administrativo), pues aunque Montesquieu propuso el sistema de frenos y contrapesos a efecto de que el propio poder se detenga así mismo, ello no obsta, que haberlo rebasado puede confluir en la eficacia de la interrelación y colaboración de sus respectivos poderes.

Es claro que en nuestro país, se consagra la doctrina de la división de poderes (artículo 49 de la Constitución General) y tal institución viene a ser el marco de referencia y el punto de partida legal de las funciones del Estado, al establecer que: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo

---

1ª edición) y dos "estudios preliminares": de Enrique GILES-ALCÁNTARA (a la 2ª edición) y de Ana María TRUBA-SÁNCHEZ, 2003, romanos LVIII + 342 págs; pero muy especialmente, las páginas: 30-53 (se clasifica la función jurisdiccional de principio y por atribución en lo: judicial, derechos humanos, militar, administrativa autónoma, electoral y desafuero); 112-115; 132; 201; 205-207; 209-213; 214-236.

Por otro lado y en el mismo sentido, según los lineamientos de esta investigación, en el caso mexicano las reformas constitucionales en materia de justicia administrativa (73-XXIX-II, 116-V y 122 Base Quinta) se fundamentan política y jurídicamente en los artículos 39, 40, 41, 49 y 124, y en consecuencia, se ubican fuera del contexto de la idea clásica de la teoría tripartita del poder público: [vid: notas inéditas en nota a pie (14)]; así como en *Acerca del cometido tributario en México*, Ciudad de México, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, núm. 10, oct., 2001, pp. 279-314, al referirse a la polivalencia del cometido financiero, expresa que el control constitucional y legal en nuestro país se caracteriza por ser demasiado difuso, esto es, que el control sobre la actividad administrativa pasa por diferentes fases, tales como la procedimental (control interno) y la procesal (control externo), ésta, por la vía del juicio de nulidad (tribunales de lo contencioso administrativo) o bien, ante los órganos jurisdiccionales de competencia de principio (el Poder Judicial Federal); ello sin menoscabo del control legislativo (también externo). En estas consideraciones, es como pudiera entenderse que la teoría del Barón de Montesquieu ha sido rebasada.

Además, y muy *ad hoc* en el plano de las contradicciones, Cfr. CORTINAS-PELÁEZ, León, "Contradicciones de nuestra jurisdicción administrativa", Cd de México, Universidad Autónoma Metropolitana Atzacapuzalco (U.A.M.A.), Departamento de Derecho, *Alegatos*, núm. 41, enero-abril de 1999, pp. 220-223, in 4º, respecto de la creación otros tribunales que por "razón de su materia" se diferencian de los administrativos, tales como: los agrarios, laborales y electorales.

párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.” [ *vid*, nota a pie (33)].

Abordados los aspectos conceptuales que nos ubican en algunos soportes para nuestra investigación, en el desarrollo de los siguientes párrafos esbozaremos algunas cuestiones inherentes al panorama constitucional de las funciones del Poder Público Mexicano.

### **1.2.2.- Panorama constitucional de la función legislativa de principio en el ámbito federal.**

Según la postura de CORTIÑAS-PELÁEZ [*supra*, nota a pie (29)] respecto de las funciones del poder público, podemos declarar que éstas son producto de la manifestación de la voluntad general, y específicamente la legislativa se dirige a la emisión de normas jurídicas, cuyas características como es sabido son: la generalidad, la obligatoriedad, e impersonalidad, características éstas que se colocan precisamente en una mera abstracción pero con destino a sujetos determinados en cuanto a su sujeción.

Tales características explican la concepción de la actividad del Estado (como forma de manifestarse de uno de sus sistemas orgánicos) creando reglas vinculantes que desde la perspectiva formal y material tienen el objeto de normar sobre la organización, estructura y funcionamiento del referido ente político, así como de las relaciones de éste con otras entidades soberanas, para mantener la independencia en lo externo y la supremacía en lo interno, sus derechos, deberes y obligaciones, incluyendo sus relaciones de gobernantes y gobernados; además de fijar la órbita de acción de los poderes del mismo Estado, la actuación de la iniciativa privada, incluyéndose la formulación del ordenamiento jurídico para mantener la paz (orden público), la seguridad jurídica (en lo social, económico y político) que a todos nos interesa como miembros de éste (interés público) [*infra*, nota a pie (132)], amén de llevar al extremo su acción mediante el ejercicio de la

potestad sancionadora tendente a salvaguardar el respecto del marco normativo (Derecho Público, Privado y Social) así como de su propia vida institucional.

En efecto, el Maestro SERRA-ROJAS <sup>(34)</sup> sostiene lo siguiente: "... La función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política...", por ello, la visión formal se entiende como la realizada por el órgano legislativo mediante la emisión de normas de carácter general, imperativas y coercibles, y su expresión más clara es la ley, cuya aplicación debe incluir a todas las personas (sin distinción alguna) mientras se encuentre en vigencia que es el período de su imperatividad que somete a las personas físicas o colectivas que encuadren en su hipótesis; llegando en su momento a usar la coercibilidad aún en contra de la voluntad de sus destinatarios. En el caso Federal, tal visión se apoya además en lo sostenido por FRAGA <sup>(35)</sup>, al explicar que: "... La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo. En México la función legislativa formal es la que realiza el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores.."

### 1.2.3.- La función jurisdiccional de origen a la luz de la doctrina.

Al igual que las demás funciones, la jurisdiccional <sup>(36)</sup> también es una actividad del Estado, cuya contemplación en el orden jurídico, se ubica en la

<sup>(34)</sup> *Ídem.* nota a pie (11), p. 45, el autor apunta que: "... el criterio formal se refiere al órgano que tiene a su cargo la función...". Tal es el caso del Poder Legislativo federal así como las legislaturas de las entidades federativas y del Distrito Federal; en cuanto a su criterio material, se traduce a la "... actividad estatal, que se realiza, bajo el orden jurídico, por medio de ella, el Estado dicta disposiciones generales...".

<sup>(35)</sup> *Ídem.* nota a pie (20), p. 37

<sup>(36)</sup> *Ídem.* nota a pie (11), pp. 55-56. Para SERRA-ROJAS "... la función jurisdiccional resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las leyes, y es también una actividad ejecutiva que se diferencia por su naturaleza, motivo y finalidad. La expresión jurisdicción viene del latín, *jurisdictio*, que significa "decer el derecho..."; "... es la función que normalmente se encarga al poder Judicial y se define

atribución, constitución y producción de derechos en los conflictos concretos y/o particulares que se le someten para la comprobación de la violación de una regla de Derecho o de una situación de hecho, a los efectos de adoptar una solución adecuada y justa. Tal actividad otorga una solución a un conflicto intersubjetivo de intereses, que es la finalidad del acto jurisdiccional, declarando imparcialmente el Derecho en los casos controvertidos que son de su competencia.

Para el caso de nuestro objeto de investigación, hemos de indicar que la aplicación de la ley por el Poder Judicial, en esta perspectiva no es ajeno (pueden finalmente conocer de este tipo de contiendas en vía de amparo y revisión) a los conflictos que surgen entre la Administración y administrados, esto es, que en primera instancia su función de origen (o de principio) se constriñe a contiendas entre particulares, a fines diversos de los administrativos.

Bajo este planteamiento, la importancia de las formas contenciosas por la vía procesal se manifiesta en todo acto jurisdiccional que amerita la intervención judicial para mantener o declarar el derecho o la naturaleza del derecho controvertido, que tiene como resultado final las consideraciones jurídicas que sobre la *litis* se plantearon la emisión de un acto jurídico denominado sentencia como culminación del proceso, así, la naturaleza jurídica de ésta, permite descubrir la intención del legislador, y el juez actúa de acuerdo con la lógica jurídica en forma análoga a la silogística. Así la autoridad de cosa juzgada al establecer la verdad legal, define el Derecho, lo estabiliza y concreta, con eficacia definitiva restableciendo el orden jurídico y el derecho y/o derechos violados bajo la fórmula "*res iudicata pro veritate por lege habetur*", además de proveerlo de toda la eficacia que se requiere para su cumplimiento, para sancionar o resarcir los daños causados.

---

como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada...".

En la línea de CORTIÑAS-PELÁEZ, la función jurisdiccional podría definirse como "...la manifestación de la voluntad general que mediante la emisión de actos jurídicos denominados por excelencia sentencias, decide el o los derechos controvertidos, o bien, garantiza el debido cumplimiento de los imperativos constitucionales así como los mandatos de las reglas a ella subordinadas..." (37). Por ello es que la función jurisdiccional (conocida por los tratadistas también como función judicial) es aquella que se encamina a resolver los conflictos que surgen entre particulares o entre éstos y algunas de las dependencias, poderes u organismos del mismo Estado, enfocada principalmente a declarar el derecho controvertido, a mantener el orden y la vigencia de nuestro sistema jurídico mexicano.

Por esa razón se sostiene en la doctrina del Derecho Administrativo, que la función jurisdiccional que contiene las facultades mediante las cuales se dicta una sentencia en los asuntos de orden contencioso tanto de índole privada o pública [en este caso: los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, los Tribunales Colegiados y complementados por los contenciosos administrativos (*infra*, Capítulo Tres)], se justifica precisamente como una característica del Estado de Derecho en su visión tradicional (38), dado que toda persona física o jurídico-colectiva que resulte lesionada en sus intereses personales o institucionales por actos de los poderes públicos, o como consecuencia de las relaciones entre los propios y por distintas causas, razones o circunstancias, tiene el derecho de hacer valer una demanda ante el organismo jurisdiccional que sea competente, a los efectos de que quede claramente definida la pretensión deducida por los contendientes, declarándose el derecho a favor de quien le asista; en ese particular el tribunal que

(37) En *notas inéditas*, de MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, y bajo la técnica "lluvia de ideas", sigue al Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ ... *op. cit.*, nota a pie (16), en el sentido de que partiendo de la noción conceptual de la función del poder público genérica y administrativa [*infra*, notas a pie (16 y 38)], son base para pretender la definición de las otras tres. A manera de ejemplo de esa práctica pedagógica, es como se propuso tal definición

(38) *Notas inéditas...*, nota a pie (14)

conoce del pleito debe ser cuidadoso, reflexivo, conocedor del Derecho (es importante resaltar que con las reformas del 2000, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se hallan en una fase de aprendizaje por lo que respecta a las contiendas no fiscales) y valorar correctamente las pruebas aportadas por las partes, para resolver el asunto con verticalidad, honestidad, imparcialidad, prontitud y eficacia.

Bajo estos correlatos, se apunta a la importancia de la actividad administrativa ejerciendo su función propia, por lo que pasaremos a reseñar la función administrativa, que adecuada a nuestro objeto de tesis, los criterios que se desprenden del texto constitucional según el artículo 89 fracción I (para el caso federal por razón de la investigación), la emisión de actos jurídicos que se derivan de su ejercicio (los actos de autoridad administrativa), pueden dictarse en contravención al ordenamiento jurídico, y en consecuencia, servirán de base para que los órganos jurisdiccionales controle los actos de arbitrariedad (desvío de poder o abuso de autoridad).

#### **1.2.4.- La actividad del poder ejecutivo como supuesto de la función administrativa en sentido lato.**

Tradicionalmente se ha sostenido que la función administrativa <sup>(39)</sup> es aquella que desarrolla el Poder Ejecutivo en forma de Administración Pública, misma que se traduce en diversos actos jurídicos y operaciones materiales que vienen a ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para el caso del gobierno federal y por las legislaturas locales para los estados, municipios y Distrito Federal. Es muy notable que dicha función con la aún variada gama de la

<sup>(39)</sup> *Supra*. nota a pie (16), p. 59. Contrario a las ideas tradicionales del concepto que nos ocupa, la función administrativa para el Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ es la "... manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos de poder público, impuestos a la Administración, por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico..."

prestación de los cometidos del poder público <sup>(40)</sup> llamados generalmente servicios públicos, o incluso, también ejecutiva, se identifica por la ejecución de las leyes que emiten los poderes legislativos.

Al igual que el enfoque de las demás, también es necesario que sea estudiada desde los puntos de vista formal y material del Derecho.

Así, formalmente se traduce a aquella que desarrolla el Estado a través del órgano conocido como Poder Ejecutivo en su acepción amplia (federal, estatales y del Distrito Federal), el cual está representado por el Presidente de la República, los gobernadores y el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, electos popularmente cada seis años. Para la ejecución de sus cometidos, con auxiliados por las formas

---

<sup>(40)</sup> La doctrina respecto de los cometidos del Poder Público (modificada por las políticas económicas y financieras del neoliberalismo de 1983 a 2003), se halla sustentada desde 1968 para el caso del Derecho Administrativo mexicano, de una nutrida y prolija fuente de información (bibliografía, normatividad y revistas especializadas), forjada por el Dr. CORTINAS-PELÁEZ, *op. cit.*, nota a pie (16), pp. 63-83, donde se detallan con precisión en un excelente cuadro de las cuatro categorías de éstos según el Derecho Constitucional y Administrativo; así como en: "De la posibilidad de un Derecho Latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda", en *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX*, Cd. de México, Porrúa S. A., 1977, pp. 304-328; "Finanzas públicas y administración contemporánea (contribución al estudio del nuevo horizonte mexicano), Naucalpan de Juárez, México, Revista de Ciencias Jurídicas, UNAM/ENEP "Acatlán", Naucalpan, año I, núm. I abril, 1988, pp. 21-76; "Teoría general de los cometidos del poder público (perspectiva mexicana de una doctrina de validez universal)", Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, enero-junio 1987, t. XXXVII, números 151, 152 y 153, pp. 55-94, en esp. pp. 70 y 86-88; "Estudio preliminar" a la obra de Omar GUERRERO-OROZCO, *La teoría de la administración pública*, Ciudad de México, Harla, México, 1986, pp. I-LXV; "Cavilaciones 1992 sobre derecho de las finanzas y de la administración públicas" (separata), México D. F., Revista de Investigaciones Jurídicas, ed. Escuela Libre de Derecho, año 16, núm. 16, 1992, pp. 77-142; "Nuevos umbrales del Derecho local mexicano" (de la privatización de los cometidos del poder público en el ejemplo del servicio de boletaje electrónico: un caso práctico), Madrid, Revista de Administración Pública, núm. 128, mayo-agosto, 1992, pp. 453-511; "Administración financiera, y derecho público mexicano (notas para una meditación crítica)", Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (U.A.M.-A.), Departamento de Derecho, Alegatus, núm. 39, mayo-agosto, 1998, pp. 285-304, con nutrida bibliografía, en el mismo sentido y la misma fuente, a Rafael IBARRA-GIL, "Una investigación científica del horizonte financiero" (comentarios ante la nueva aportación de León CORTINAS-PELÁEZ), pp. 305-309, con selecta bibliografía; *Fundamentos de derecho económico*, Ciudad de México, Porrúa Hnos S. A., 1998, *in totum*; "Del horizonte mexicano del derecho de la licitación pública" estudio preliminar en la obra de José Pedro LÓPEZ-ELÍAS, *Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*, Ciudad de México, UNAM/I.L.J., 1999, pp. XXI-XXXIX y desde luego, la reciente *revisión* de CAJARVILLO-PELLETERO, Juan Pablo, Sobre "funciones" y "cometidos" del Estado (Una reflexión sumaria a propósito del estudio de León Cortinas), Ciudad de México, Universidad Autónoma de México Azcapotzalco (U.A.M.-A.), Departamento de Derecho, Alegatus, núm. 51, mayo-agosto, 2002, pp. 287-304, in 4º.

de organización administrativa centralizada (dentro de ésta la desconcentrada) y paraestatal.

Materialmente la función administrativa se debe explicar en razón de los diversos actos jurídicos actos administrativos típicos (de imperio o soberanía) y desde luego contractuales (de gestión), así como las llamadas operaciones materiales <sup>(41)</sup> que emiten las dependencias y entidades que integran la Administración Pública centralizada y paraestatal, esto es, se trata de la ejecución de la manifestación de voluntad plasmada en la ley, por parte de los poder ejecutivos (federal y estadual), y/o sus similares (municipal, del Distrito Federal y delegacionales) [*vid*, nota a pie (43)].

En el caso que nos ocupa, resalta la importancia del fundamento esencial de la función administrativa federal desde el enfoque material, se encuentra previsto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al preceptuar que: "... Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes; 1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...".

De tal interpretación jurídica se puede sostener que en primer lugar, que es deber del Presidente de la República promulgar, publicar y ejecutar las leyes que emite el Congreso de la Unión, pero además la potestad reglamentaria (atribuida

---

<sup>(41)</sup> Al respecto, CORTIÑAS-PELÁEZ... *op. cit.*, nota a pie (16), p. 58, 61 a 63, diferenció entre los conceptos: funciones, facultades, cometidos y operaciones materiales sin soslayo de los fines supremos del Estado [*vid*, MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, *supra*, nota a pie (14)], agregando que la diferencia entre los actos jurídicos y las operaciones materiales definidas por CORTIÑAS-PELÁEZ, comprende primero la materialización de una decisión administrativa, y en consecuencia, complementaria de ésta, y segundo, pueden o no necesariamente tener consecuencias jurídicas. Aunado a lo anterior, están ligadas además a los actos administrativos caracterizados por señales, símbolos, sonidos e incluso órdenes verbales que indican un comportamiento impuesto por la Administración, además *cf.*, ALBINO-HERRÁNDEZ... nota a pie (10), que en el sentir arriba expuesto, se afirma que el término operaciones materiales, se entiende como "... la realización de hechos que modifican o cambian la estructura del ser natural, y que pueden o no tener consecuencias de Derecho...", y que se señalan como ejemplos: "... las señales de tránsito, que nos indican una conducta dependiendo del color que aparezca en el semáforo; una campaña de vacunación; el tiempo que nos marcan los parquímetros, entre tantos otros, y que van aparejados a la orden contenida en un acto administrativo..."

por interpretación de la Corte Suprema) para hacer cumplirlas, explicando y detallando su órbita de acción, los sujetos obligados a su cumplimiento, sus alcances y otras instituciones propias de la misma ley para que se ejecutada y respetada fielmente; y por último, da pauta para que en su emisión prestacional de servicios y cometidos, atienda las distintas demandas y necesidades socio-económicas y culturales que reclama el pueblo, en tal virtud ello nos permite conocer los actos jurídicos y materiales que encarna a la función administrativa desde el enfoque material del Derecho.

Parafraseando con SERRA-ROJAS <sup>(42)</sup> hemos de señalar que al momento de definir a la función administrativa nos encontramos con los elementos jurídicos siguientes:

- a) Es una función del Estado que la doctrina y la legislación asignan, por regla general a los Poderes Ejecutivos, y diríamos, y/o sus similares <sup>(43)</sup>. Tal función se realiza particularmente bajo un orden jurídico de Derecho Público (aunque se manejan algunas reglas de Derecho Privado).
- b) La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que lo hace de oficiosamente.

<sup>(42)</sup> *Supra*, nota a pie (11), pp. 65-66.

<sup>(43)</sup> MARTÍNEZ-CASTAÑÓN... *notas inéditas*, nota a pie (14). La noción de poder ejecutivo se concibe a escala federal y estadual. Para el Distrito Federal y los municipios, la función administrativa de principio se atribuye primero: a una jefatura de gobierno impersonal (similar al criterio clásico de los Gobiernos federal y estadual) y segundo: a un órgano colegiado denominado Ayuntamiento (presidente municipal, síndicos y regidores) cuyos miembros son nombrados por sufragio universal. A este respecto, tenemos que a partir del año 2000 con las reformas sobre el Distrito Federal, las delegaciones (antes órganos desconcentrados), se hallan en un caso similar a los ayuntamientos únicamente en lo que al sufragio efectivo se refiere: así como en *Acercas del cometido tributario*... nota a pie (33), pp. 287 [especialmente en la nota a pie (13)].

- c) La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos es producto de una función práctica, concreta, particular, por ello, sus efectos son limitados, circunstanciales.
- d) Los medios como se realiza la función, tiene que ver con otras actividades, tales como: planear, organizar, aleccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer los presupuestos, e
- e) Implica la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley...".

Descritas las funciones del poder público, y en especial la referida a la función administrativa, fue con el propósito de ubicarnos en la derivación lógica de la materialización de ésta. En efecto, acorde a los lineamientos de esta investigación, queremos dejar asentado que la figura del acto administrativo es el eje troncal que justifica la existencia de los tribunales administrativos como mecanismo de contrapeso a la clásica división de poderes, sin menoscabo de la competencia sobre otras decisiones administrativas.

En consecuencia, en el siguiente párrafo se abordarán algunas cuestiones jurídico-doctrinales de las decisiones administrativas en el contexto de nuestro Estado de Derecho.

### **1.3.- El acto administrativo, una consecuencia lógica de las decisiones administrativas y de incidencia contencioso-administrativa.**

Como se ha expuesto la función administrativa se sitúa con cierta relevancia en la elaboración de esta modesta investigación, en virtud de que como lo expresa CORTIÑAS-PELÁEZ, "... la función administrativa es la única que no se contenta

con la simple emisión de actos jurídicos, sino que requiere además la ejecución de operaciones materiales...”.

Por ello es que la consistencia de la ejecución de los actos jurídico-administrativos depende de un sinnúmero de operaciones materiales *a priori* o *a posteriori* de los primeros, que determinan situaciones jurídicas concretas, lo que implica que no toda la actuación de la Administración Pública se expresa a través de actos administrativos, es decir, que no toda la actuación de la autoridad administrativa, persigue como finalidad la generación de consecuencias o efectos jurídicos.

Lo expuesto obliga a brindar un panorama doctrinal que soporte y justifique la importancia del acto administrativo como una de las categorías de Derecho Administrativo de mayor relevancia universal, considerando que su manejo en el caso mexicano es desde mediados del siglo XIX, con las lecciones de Derecho Administrativo de Don TEODOSIO LARES.

### **1.3.1.- Aspectos conceptuales del acto administrativo, en su modalidad de acto jurídico.**

Se ha advertido la diferencia <sup>(44)</sup> entre los actos jurídicos y las operaciones materiales [*supra*, nota a pie (41)], y que “... un campo muy importante de los actos administrativos corresponde a los actos materiales, que son los que no producen ningún efecto de derecho, ni se ligan necesariamente como antecedente de los actos administrativos. (...) pueden además, implicar operaciones técnicas necesaria para el desarrollo de la Administración. Y éstos “... no conciernen al derecho, pero pueden ser hechos jurídicos y dan lugar a una responsabilidad. Sólo de una manera indirecta puede el acto material engendrar un efecto jurídico, característica esencial del acto administrativo...”.

(44) *Idem*. nota a pie (11), p. 243

Ciertamente un hecho es un acontecimiento que se lleva a cabo y que puede provocar una modificación en el mundo exterior, caracterizado porque para su realización no existe voluntad, ni tampoco se encuentra previsto en una norma jurídica que le atribuya un efecto, y sólo adquiere el calificativo de jurídico, cuando la ley le vincula un efecto a ese acontecimiento natural o humano en el orden jurídico imperante en un determinado lugar y época. Empero, aún atribuyéndole una consecuencia jurídica, en su realización no se encuentra la voluntad de producir un efecto.

Así es como el acto administrativo, en paralelismo con las operaciones materiales se relaciona con el hecho jurídico, que cae bajo la consideración de un acontecimiento independiente de la voluntad humana, susceptible de producir efectos en el campo del Derecho, que no puede escapar de tal connotación, por ello, GARCÍA-MAYNES <sup>(45)</sup>, indica que "... Los hechos jurídicos pueden consistir en hechos o estados de hecho independientes de la actividad humana, o en acciones humanas voluntarias o involuntarias...".

Así, el acto material (operación material) que realiza la Administración Pública, está constituido por hechos naturales o voluntarios que no trascienden el orden jurídico, es decir, que en su realización no existe la voluntad de producir consecuencias o efectos jurídicos, pues no existe alguna norma jurídica que se lo atribuya.

Caso contrario cuando en la realización de un hecho existe la voluntad lícita de crear, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones jurídicas. En este sentido si estaremos en presencia de un acto jurídico, por que además tal voluntad corresponde a los sistemas orgánicos de la Administración Pública (vista ésta en sus niveles y formas constitucionales), y precisamente en su modalidad de acto

---

(<sup>45</sup>) GARCÍA-MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1995, p. 183.

administrativo, cuya conceptualización no fue una misión de la legislación positiva ( a reserva de que a partir de la publicación de las leyes procedimentales se ha incurrido en tal situación), pero que indiscutiblemente la doctrina siempre se ha pronunciado al respecto.

En efecto, SERRA-ROJAS <sup>(46)</sup> lo considera como "... una declaración unilateral de voluntad, de conocimiento y de juicio, externa concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción de un interés general...". Aunado desde luego a la conceptualización de ACOSTA-ROMERO <sup>(47)</sup>, para quien "... el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general...".

Se concluye que el acto administrativo como declaración unilateral de la voluntad de la Administración Pública ejerciendo sus potestades a través de la cual se crean, modifican, transmiten o se extingue una situación jurídica concreta, temporal y modificable, es con la finalidad última de dar cumplimiento a todos y cada uno de los cometidos que le ha impuesto el ordenamiento jurídico en

<sup>(46)</sup> *Supra*, nota a pie (11), p. 238.

<sup>(47)</sup> ACOSTA-ROMERO, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*, Primer Curso. Ciudad de México, Porrúa, 13ª ed. actualizada, 1997, p. 811

beneficio de la sociedad; y cuya emisión no se requiere de la participación del sujeto destinatario, ello imprime el carácter de concreto, en virtud de que se dirige a un sujeto o a una situación en específica.

Considerando estos aspectos conceptuales, y en virtud de que si su emisión no se ha apégado a los criterios de juridicidad (constitucionalidad, legalidad y reglamentariedad), podemos insistir en el manejo del acto administrativo en este tema de tesis, adquiere ponderación toda vez que este tipo de decisiones administrativas (de muy variada índole), al margen de que no sean impugnadas ante la propia Administración, si serán el basamento procesal para que los tribunales especializados y en grado de autonomía y de plena jurisdicción, decidan sobre la actuación de los órganos administrativos tanto centrales como los contemplados en la paraestatalidad.

La complejidad de la actividad administrativa emitiendo actos jurídico-administrativos y contractuales, obliga a reseñar algunas cuestiones doctrinales de éstos en los siguientes apartados.

### **1.3.2.- A manera de tributo: las decisiones administrativas y sus efectos jurídicos a la luz de su clasificación doctrinal.**

La explicación que sobre las diversas formas de analizar las decisiones administrativas en cualquiera de sus niveles gubernamentales, se funda en la aportación doctrinaria que presentó una clasificación que ubica en cómo la Administración se revierte sobre destinatarios concretos materializando la ejecución de la ley o del reglamento, entre tantas otras reglas y que justifica una oportunidad para reconocer el esfuerzo de su autor, por ello, en este espacio se le rinde homenaje a Don GABINO FRAGA <sup>(48)</sup>.

<sup>(48)</sup> *Id.*, nota a pie (20), así como en la edición de 1989, especialmente en sus páginas 229 a 242, que sin cambios importantes (hasta el momento) se halla toda una tradición administrativa universitaria en la

La clasificación se inicia cuando la creación del acto administrativo se relaciona en principio a la interrogante de su naturaleza [como "acto jurídico" (*infra*, § 1.3.1.)], y en consecuencia desde el punto de vista de **las voluntades que intervienen**, para formar la decisión (voluntad exteriorizada de la norma), sea ésta "simple", "colegiada", "compleja", o sencillamente como acto unión. Así, el desarrollo de esta clasificación, es comprensible, y en su orden tendríamos que:

El acto simple cuya emisión se forma por una sola voluntad, aunque se necesita de actos previos (opiniones, consultas dictámenes, etc.) que sitúa en las categorías de los:

Actos de **voluntad colegiada** del órgano constituido por varios miembros (voluntades físicas), tales como los consejos, comités, juntas y comisiones; o bien, el de los órganos de gobierno de las paraestatales y municipales;

**Actos de voluntad compleja** (al igual que los Colegiados), que para su emisión requieren de la participación de varias voluntades pero de diversos órganos (ya no personas físicas), pero que tienen la misma intención o finalidad (como es el caso del "acuerdo de gabinete o presidencial del artículo 29 constitucional" en cuanto a la suspensión de las garantías individuales, entre el Poder Ejecutivo, el Procurador General de Justicia, el Congreso de la Unión y en su caso, la Comisión Permanente y del refrendo;

Y por último, los actos de voluntad denominados **unión**, donde la participación de varias voluntades, no tienen la misma finalidad, ni su efecto es dar nacimiento a un acto administrativo, como es el caso de los nombramientos de funcionarios.

Tales supuestos doctrinarios permiten entender (a manera de parafraseó) la segunda clasificación:

**El punto de vista de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley**, y en consecuencia, aparecen los actos de carácter obligatorio, reglado, vinculado y discrecional, en las tres primeras formas (que son lo mismo) la actuación de la autoridad administrativa se lleva a cabo en cumplimiento estricto de la norma jurídica (la autoridad debe ejecutarla tal cual) cuando se actualiza la el presupuesto normativo. Cabe hacer la distinción respecto de la discrecionalidad, donde la norma atribuye a la autoridad administrativa la oportunidad de actuar, con cierto poder de apreciación para decidir si decide actuar, o bien, abstenerse.

Efectivamente, las facultades de que se encuentra investido el órgano administrativo están en la norma jurídica señalando a la autoridad competente, además del deber de actuar y como hacerlo, sin dejar margen alguno para la apreciación subjetiva, nos permiten entender el principio de legalidad. En cambio, parecería que tal principio se transgrede cuando la Administración con las facultades para actuar según lo crea oportuno o según su prudente juicio. En ese entendimiento, tal potestad se basa en la búsqueda de la mayor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen el fin de su actuación, pero en forma legal, sea de manera expresa o tácita y/o con mayor o menor margen de libertad, ésta decide discrecionalmente.

En consideración de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, es razón suficiente para explicar la tercera clasificación, dado que su emisión se irradia hacia el interior y exterior, esto es, **su radio de acción**.

En cuanto a los de **carácter interno**, la doctrina comprende una gran variedad y que se refieren a la vida interna de la Administración. La emisión de

éstos, está dirigida a las cuestiones de orden y disciplina (en materia de régimen de personal, estarían las condiciones generales de trabajo complementadas por las órdenes, instrucciones y circulares), así como todos aquellos actos procedimentales para la creación del acto u actos administrativos.

Por lo que respecta a los de **carácter externo** (que pueden afectar la esfera jurídica de los destinatarios del acto) son aquellos que tienen que ver con la ejecución de los cometidos de la Administración (servicios públicos, el orden público y el control sobre las actividades de los particulares). Tal clasificación se vincula con la **razón de su finalidad**, e independientemente de la diversidad de actos administrativos, éstos, pueden ser preliminares y de procedimiento (como una exteriorización de determinadas facultades); de decisión o resolución, y finalmente de ejecución. Esta perspectiva complementa y hace virtual la posibilidad de que la Administración se vea sometida a los órganos jurisdiccionales tanto de principio (el juicio de amparo) como de excepción (los tribunales de lo contencioso administrativo).

Para una explicación ampliada en esta clasificación, su finalidad y los actos de procedimiento o preliminares se traducen a la realización respecto de los objetivos planteados y constituyen en su mayoría la exteriorización de determinadas facultades del poder público, entre los cuales se pueden considerar, los actos de verificación del cabal cumplimiento de las obligaciones de los gobernados en materia tributaria, sanitaria, laboral y ecológica, así como los requerimientos de documentación o información y las órdenes de visita domiciliaria.

Finalmente y analizando el punto de vista según **su contenido** se clasifican en actos directamente destinados a ampliar o limitar la esfera jurídica de los administrados.

Para el caso de nuestra tesis, podemos establecer que esta clasificación (por su contenido) puede traducirse a lo siguiente:

Los que están dirigidos directamente a ampliar la esfera jurídica de sus destinatarios, entre éstos se encuentran: la admisión (acceso a la prestación de un servicio público), la aprobación (de la realización de un determinado acto), la dispensa o condonación (exoneración del cumplimiento de un deber u obligación, o requisito que la ley prevé), las licencias, permisos o autorizaciones (se remueve o elimina un impedimento que permite al gobernado ejercer un derecho), las concesiones o privilegios de patente (permiso al particular para la explotación de un bien, o la prestación de un servicio).

Por lo que hace a los que limitan a la esfera jurídica del particular, se encuentra las órdenes (se impone al gobernado la obligación de dar o hacer o no hacer determinada acción), la expropiación (privación de la propiedad privada que un particular ejerce sobre un bien, para pasar al dominio de la nación), las sanciones y la ejecución forzosa (castigos por violación a las disposiciones jurídicas aplicables).

Es indiscutible la aportación de Don GABINO FRAGA tocante a la explicación de la creación del acto administrativo en la óptica del Derecho Administrativo mexicano. No obstante no se puede dejar al margen la importancia de los elementos del acto que dicta la autoridad administrativa, los cuales se analizarán en el epígrafe siguiente.

### **1.3.3.- Los elementos del acto administrativo: un soporte y adecuación temática a la seguridad jurídica y doctrinal de la actuación administrativa.**

La deuda con la doctrina jurídica administrativa francesa en el caso de nuestro Derecho es enorme, a pesar de que nuevas posturas han ido modificando

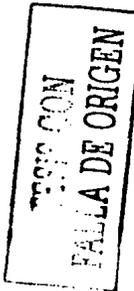
algunas categorías consideradas como clásicas del Derecho francés, dado que el origen del concepto "acto administrativo" surge en Francia bajo los postulados de la separación entre la Administración (Poder Ejecutivo) y la justicia (Poder Judicial).

Ahora bien, acorde al estudio de éste desde la perspectiva jurídico-constitucional y administrativa, el análisis de los elementos que lo componen es de por sí complejo (*supra*, § 1.3.2), de tal suerte que podríamos agotar infinidad de páginas para estudiarlo desde la problemática conceptual que ello implica, sino también en cuanto a sus características, vicios y efectos jurídicos. A este respecto, la doctrina no se ha puesto de acuerdo en relación con la uniformidad de los elementos más característicos puesto que cada autor manifiesta su postura. Sin embargo no es propósito de este trabajo indagar cuantitativamente los elementos que lo integran, dado que todo se reduce a un problema de forma <sup>(49)</sup>.

Lo realmente importante es descubrir en estricto apego a los términos jurídico-constitucionales y administrativos: **el cómo, el porqué y el para qué** de la emisión del acto de autoridad. Según los planteamientos de doctrina, para el caso mexicano y español, el análisis de los elementos se efectúa desde la perspectiva **objetiva** (objeto, motivo y fin), **subjectiva** (sujeto-Administración y la voluntad del órgano fundamentalmente) y **formal** (mandamiento escrito como regla general y el procedimiento de creación del acto).

En un intento por adecuar el tema al objeto de la investigación, en el ámbito federal, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, establece cuáles son los requisitos que un acto administrativo debe revertir, y por su parte el artículo 238

<sup>(49)</sup> La doctrina según MARTÍNEZ-CASTANÓN, nota a pie (14), aun no se pone de acuerdo respecto de la uniformidad de los elementos que conforman al acto administrativo. Esto es, que si se intentara realizar un listado de éstos, se dificultaría la comprensión de su estudio (ya de por sí complicado)



del mismo ordenamiento tributario en cita, señala cuáles son las causas de anulación de los actos administrativos.

En efecto, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, establece que:

*"los actos administrativos que se deban notificar deberán: constar por escrito; señalar la autoridad que lo emite; quien deberá fundarlo y motivarlo y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate; ostentando la firma del funcionario competente, y en su caso, el nombre o nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. Así, si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además la causa legal de la responsabilidad".*

En una somera explicación, respecto de sus requisitos, la constancia "por escrito", advierte que los actos administrativos (por regla general) no pueden ser de carácter verbal. Es perfectamente entendible si se toma en consideración que, como ya fue expuesto, el Estado no es algo tangible, sino una ficción jurídica, cuya presencia se materializa a través de actos, por lo que debe existir una constancia de la existencia del acto.

Por lo que hace al señalamiento de la autoridad emisora, es de señalar que dicho requisito se encuentra ligado estrechamente con la persona física encargada del ejercicio de determinadas facultades, estableciendo que para que sea ajustado a Derecho un acto administrativo, la persona que emita el acto, como titular de un órgano administrativo, debe tener facultades para tal efecto, y además asentar su firma, como manifestación de voluntad, y este último punto, es de precisar que debe ser de puño y letra del funcionario, pues el signo gráfico (firma) autógrafo, implica la manifestación de voluntad del órgano emisor, por lo que ante su ausencia, podríamos afirmar que no existe un acto administrativo, pues nunca fue emitido por un órgano. Ello sin perjuicio de la fundamentación y motivación (citando los preceptos legales aplicables al caso concreto) y externando las causas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

por las cuales las hipótesis normativas previstas en los preceptos legales citados como fundamento se actualizan al caso concreto respectivamente.

De lo anterior, se advierte que el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, consagra **las formalidades** que deben revestir los actos administrativos, lo cual obliga a vincularlo con lo preceptuado en el artículo 238 del Código en comento. En efecto, su contenido se traduce a la declaración de ilegalidad de las resoluciones previas a la demostración de:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

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

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

Se advierte en ese tenor que en el código de la materia y de la anterior transcripción, se advierte que la fracción I es coincidente con el requisito previsto en la fracción I del artículo 38, sólo que en el artículo 238, fracción I, se señala como causal de anulación, es decir, este precepto sanciona la falta de cumplimiento del

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

requisito previsto en la fracción I del artículo 38 del referido ordenamiento, esto es, que el acto administrativo haya sido emitido por un funcionario que carece de facultades para tal efecto.

Igualmente, en la fracción II del artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, se sanciona la falta de uno de los requisitos previstos en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, concretamente el previsto en la fracción III, que obliga a la autoridad a fundar y motivar debidamente el acto administrativo.

Asimismo, en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, establecen otras causas (además de la falta de los requisitos previstos en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación), que provocan la nulidad de un acto administrativo, y que consisten en:

- 1.- La incompetencia no sólo del funcionario emisor del acto, sino la incompetencia de alguna autoridad que haya participado en el procedimiento origen de la resolución a debate. Aquí es pertinente señalar que este vicio, sucede en los actos administrativos, para cuya emisión se requiere de la realización de un procedimiento, como por ejemplo un acto administrativo de liquidación de impuestos, derivada de la realización de una visita domiciliaria, siendo ésta última un procedimiento fiscalizador en el que pueden intervenir otras autoridades distintas a la emisora de la liquidación, como podrían ser los visitadores.
- 2.- La omisión de los requisitos formales que la Ley establezca o la realización de vicios de carácter formal, esto se refiere a los requisitos o condiciones jurídicas que la Ley prevé, así siguiendo el ejemplo citado en el párrafo que antecede, existe en el Código Fiscal de la Federación, concretamente en los artículos 43 y subsecuentes, determinados requisitos que la autoridad debe cumplir durante el desarrollo de una visita domiciliaria. Por ejemplo, se señala

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que los visitantes que lleven a cabo la visita deberán identificarse al inicio de la visita, si no se cumple con ese requisito, procederá la nulidad de la liquidación o acto administrativo emitido como consecuencia de esa visita.

- 3.- El acto administrativo debe estar dirigido a cumplir con los fines para los cuales fueron otorgadas las facultades a la autoridad. Esto es, tomando en consideración el mismo ejemplo que se ha venido empleando, las facultades que la autoridad ejerce para realizar la visita domiciliaria, tiene como finalidad verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes según artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, y la liquidación correspondiente se emite, no cumpliendo ese objetivo, sino por una causa distintas, como sería amagar al contribuyente.

Por las anteriores circunstancias, podemos concluir que los requisitos que deben cumplir con actos administrativos, no sólo se encuentran en la doctrina, sino principalmente la normatividad que rige la materia, establecerá de manera concreta los requisitos que un acto administrativo deberá cumplir, para considerar es un acto plenamente válido y existente, siendo pertinente señalar que la falta de alguno de los elementos que la ley establezca, provocará su nulidad parcial o total, como se estudiará en los siguientes capítulos.

Pero no es posible dejar a un lado que el no cubrir con todos los requisitos de Derecho, se altera la infraestructura jurídica que sostiene al acto administrativo en el tenor de que tal supuesto cuestiona las características más elementales [*supra*, notas a pie (10) y (132) en el sentido de la integración equilibrante de: **la presunción legítima** (salvo prueba en contrario) que **estabiliza** la decisión, haciéndola **inimpugnable** y en consecuencia **ejecutiva**] de cualquier declaración administrativa, porque su razón de ser es la salvaguarda del interés público, esto es:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Que si se parte sobre la hipótesis de que todas las decisiones administrativas se presumen de legales, adquirirán en consecuencia inmovilidad jurídica, situación que las convierte en incontrovertibles procedimental y procesalmente hablando, en consecuencia es una decisión ejecutiva en toda la extensión del concepto, respecto de la unilateralidad con que se dicta. Ello no obsta que la presunción de legitimidad y de legalidad se ponga en tela de juicio (salvo prueba en contrario), porque tal acto desde el punto de vista teleológico, tiene la tendencia a lograr la satisfacción de los fines supremos del Estado [*supra*, nota a pie (14)] y la ejecución de los cometidos impuestos a la Administración por el Derecho, y en consecuencia defensora del interés público.

Así los actos administrativos pueden extinguirse por diversos motivos, entre los cuales se encuentran la caducidad, la revocación, o bien la nulidad por su ilegalidad y tal extinción puede darse por el cumplimiento del objeto (el pago de una determinada cantidad o el otorgamiento de una licencia por un determinado tiempo).

Ahora bien, si los actos se extinguen, podríamos establecer que tales formas de extinción serían a manera de ejemplo:

La caducidad, que procede en virtud de que la autoridad está impedida a emitir el acto administrativo correspondiente por el mero transcurso del tiempo, por ejemplo, la autoridad administrativa está facultada para revisar el cumplimiento de los contribuyentes a las obligaciones fiscales que tienen a su cargo, sin embargo dicha facultada no puede tener una duración indefinida, por lo que la legislación positiva establece un plazo dentro del cual la autoridad podrá ejercer sus facultades de comprobación, sino lo hace dentro de dicho tiempo, materialmente el acto administrativo podrá ser emitido, sin embargo no tendrá eficacia, lo cual se lograría a través de la interposición de algún medio de defensa que la ley prevea a favor del gobernado.

TRAMITADO CON  
FALLA DE ORIGEN

Por lo que hace a la revocación, ésta consiste en que aún cuando el acto reúna correctamente con todos los elementos que se han comentado, como son: el subjetivo, el objetivo y el formal, la autoridad decide en ejercicio también de facultades que le otorga la norma jurídica dejar sin efectos el acto administrativo.

Y en otro intento por adecuarse a la investigación, y punto medular de nuestro trabajo, es que precisamente se extingue a través de su impugnación, mediante el procedimiento o proceso administrativo que corresponde, esto es, el uso de los medios de defensa que la ley le otorga al administrado.

En efecto, puede ser que el acto administrativo no haya cumplido con alguno de los requisitos que la norma jurídica le impone para su validez, que adolezca de vicios que puedan dar lugar a considerar que el acto es contrario a la norma, caso en el cual el Derecho Positivo otorga la oportunidad de que la legalidad del acto sea revisada por un órgano administrativo, jurisdiccional de origen (poder judicial) o de excepción (tribunales de lo contencioso administrativo), a través de los recursos administrativos o jurisdiccionales.

Obviamente los actos administrativos deben de cumplir con los requisitos que el ordenamiento jurídico impone, aunado a los principios aportados por la doctrina. Un ejemplo lo es el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación: Existe la posibilidad de que la autoridad no cumpla con esos requisitos, caso en el cual el acto administrativo debe declararse nulo, sin embargo para tal efecto, hay que presentar la interposición de los medios de defensa, los cuales en el tenor del Capítulo Tercero, se explicarán algunos apuntamientos generales y normativos sobre la evolución de la justicia administrativa, engarzándola a la relación jurídica entre el poder público administrativo y los destinatarios de sus actos, además, en el marco de los elementos de estas relaciones y lo referente a los derechos público-subjetivos, cuya incidencia con los mecanismos de defensa dentro del contencioso administrativo mexicano son fundamentales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO DOS  
APUNTAMIENTOS GENERALES Y NORMATIVOS SOBRE  
LA EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

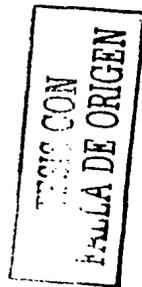
*Sumario*

**2.1) La relación jurídica entre el poder público administrativo y los destinatarios de los actos de autoridad**, 2.1.1) Elementos de la relación jurídica y su relación con los derechos público-subjetivos, 2.1.2) Un panorama jurídico-administrativo de los medios de defensa ante la actuación administrativa, 2.1.3) Derechos subjetivos y su incidencia en los mecanismos de defensa, **2.2) El sistema de defensa jurídica del contencioso administrativo en su sentido lato**, **2.3) Apuntamientos históricos de los sistemas de lo contencioso administrativo en su visión tradicional y vigente**, 2.3.1) Apuntamientos generales de la influencia del sistema contencioso administrativo francés en los Estados Unidos Mexicanos, en el marco de su evolución histórico-jurídica, 2.3.2) Consideraciones clasificatorias del contencioso administrativo: continuación, 2.3.2.1) Características esenciales del contencioso administrativo de anulación, 2.3.2.2) Características esenciales del contencioso administrativo de plena jurisdicción, 2.3.3) A manera de síntesis: una apoyatura jurídico-doctrinal de carácter mixto.

**2.1.- La relación jurídica entre el poder público administrativo y los destinatarios de los actos de autoridad.**

Para el caso de nuestra investigación, es importante reseñar que la visión restringida del poder público está en estrecha referencia con cada uno de los sistemas orgánicos que se contemplan no sólo en la Constitución General de la República mexicana, sino también en sus reglas subordinadas según la teoría de los cometidos. En este sentido, tanto el Derecho Constitucional como el Administrativo inciden hacia otras ramas del Derecho público (fiscal, económico, financiero aduanero etc.) ocupan el vértice de nuestro sistema jurídico según las relaciones jurídico-administrativas que de ellos se derivan, y que involucran a la Administración Pública y desde luego los administrados.

Así, la Administración adquiere preponderancia en el actuar estatal que trae como consecuencia que su actividad no puede ser caprichosa, arbitraria o ilegal,



sino que está restringida por los principios rectores <sup>(50)</sup> del Estado de Derecho y por ende, el principio de juridicidad. El Estado de Derecho en consecuencia se caracteriza por el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los particulares y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos, para que el poder público se autocontrole.

Para mayor abundamiento, en el caso mexicano la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido clara (emitiendo interpretaciones del ordenamiento jurídico, vía tesis o jurisprudencia) respecto del principio de legalidad que se traduce, insistimos, en el respeto al Derecho por parte del poder público, esto es, las actividades que se derivan de las funciones estatales (como la administrativa) deben sustentarse en normas jurídicas, independientemente de la fuente <sup>(51)</sup> de que provenga: Constitución, Ley o Reglamento <sup>(52)</sup>. Tal orden debe observarse según dos principios de la jerarquía normativa de nuestro sistema jurídico nacional <sup>(53)</sup>, de tal forma que las normas jurídicas superiores no pueden ser privadas de sus efectos por otra de rango inferior.

<sup>(50)</sup> En *notas inéditas...*, nota a pie (10) MARTÍNEZ-CASTAÑÓN expresa que en términos de la interrelación: Estado-Derecho-Administración, permite bosquejar no sólo a las formas de Estado, esto es, el Estado de Derecho y en consecuencia el principio de juridicidad, ambos resultantes de la interacción de las tres categorías citadas. Por ello, considera que una de las posiciones doctrinales que surgirían respecto del principio de juridicidad y el Estado de Derecho, sería la considerar eventualmente a éste como la organización estatal (la comunidad política) que se subordina a la regla de Derecho creada por ella misma, incluso para ser sometida a decisiones jurisdiccionales de origen (Poder Judicial) o de excepción (tribunales de justicia administrativa), que matiza precisamente los límites del poder público respecto de su actividad en el marco de la norma; así como en *Acerca del cometido tributario...*, nota a pie (33), pp. 286-288.

<sup>(51)</sup> *Supra*, nota a pie (11), p. 168. La palabra fuente de derecho, puede tener diversas acepciones, entre las cuales se encuentran, la designación de los órganos que producen las normas jurídicas, y otra que se refiere a los medios o formas de elaboración de dichas normas jurídicas, esta última acepción, es materia de clasificar; así las fuentes del Derecho son clasificadas como: fuentes materiales, referidas a los fenómenos que influyen en la creación de normas jurídicas; fuentes formales, que se refieren al Derecho positivo, y las históricas, que aluden a los antecedentes de creación de las citadas normas.

<sup>(52)</sup> Según lo dispuesto en los artículos 133, 73, 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconocen como fuentes formales de Derecho mexicano a la Constitución, como norma suprema, la ley y los reglamentos (aplicados al ámbito federal).

<sup>(53)</sup> Las normas jurídicas clasificadas desde el punto de vista de su jerarquía, atienden a una ordenación de tipo escalonada; así en cada sistema de Derecho existen los siguientes grados de normas jurídicas: normas constitucionales, normas ordinarias, normas reglamentarias y normas individualizadas. Tomando en consideración lo anterior, en el sistema jurídico mexicano la aplicación de las diversas fuentes de Derecho, tiene como principio la jerarquía de las normas jurídicas, encontrándose en primer lugar la

Conforme a tales fundamentos rectores, el sistema jurídico coloca (para el caso de nuestra investigación) a la Administración y a los administrados en una relación jurídica con sustento en poderes, derechos, deberes y obligaciones, infiriéndose que de esta conexión deriva en un objeto de Derecho, en un vínculo que hace coincidir al sujeto activo (Administración) con el sujeto pasivo (administrado), es pues, una relación que es fruto de la vida social humana <sup>(54)</sup>.

Ahora bien, la relación que recibe el nombre de jurídico-administrativa, se da cuando uno de los sujetos de esta relación es la Administración Pública, y que se halla regulada por normas de Derecho Constitucional y Administrativo, aunque no hay que perder de vista que ésta puede establecer también relaciones jurídicas con los gobernados pero que se encuentren reguladas por el Derecho Privado (contratos típicos de Derecho Civil).

Ciertamente, sin que sea el afán realizar un estudio minucioso de cada una de las figuras jurídicas de Derecho, conviene destacar que para nuestro estudio, el Derecho Administrativo, se define de diversas formas y tomando en consideración diversos elementos; como el relativo a su aspecto formal, es decir, se le define tomando en consideración la regulación de la organización y funcionamiento del órgano que formalmente realiza la actividad administrativa y el segundo; que atiende a las normas que regulan su actividad. Para VILLEGAS-BASAVILBASO "... es un complejo de normas y de principios de Derecho Público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares, o entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta directa e inmediata de las necesidades colectivas,

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes y los reglamentos, según el artículo 133 de dicho documento.

(54) GARCÍA- ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo I*. I. Madrid. Civitas, 1987. pp. 59-60. Un ejemplo de cómo entender que el Derecho es fruto de la vida social humana, es el referido cuando estos autores definen al Derecho Administrativo como "... un ordenamiento jurídico...", el cual no se considera como un conjunto de normas sino como que "... precede a la norma... y ... previamente como fuente de Derecho...". Bajo esta idea y citando a SANTI-ROMANO, se asegura que donde "... hay un ente social organizado... hay también Derecho, esto es, *ubi societas, ibi ius* (en el entendido de la "vida social", pág. 76 de la obra).

bajo el orden jurídico estatal" (<sup>55</sup>); o bien, la postura de VEDEL (<sup>56</sup>), que lo define como "... el derecho de la administración y, en este sentido todo país civilizado poseerá un Derecho Administrativo porque tendrá necesariamente un conjunto de reglas que regulan la acción de la administración...", así como la aportación de SILVA-CIMMA (<sup>57</sup>) que lo considera como "... aquel que tiene por objeto la creación, organización, funcionamiento (...) de (...) la regulación de la actividad jurídica de la administración del Estado y la determinación de las atribuciones y deberes de éste para con sus habitantes..."; y desde luego sin faltar el maestro LAUBADÉRE (<sup>58</sup>) que en una concepción amplia comprendería "... todas las reglas jurídicas aplicables a la administración ya sea su organización o a su actividad, o en particular, a sus relaciones con los administrados. Así entendido es el derecho de la administración...".

Se concluye que la relación jurídico-administrativa, es un vínculo entre la Administración Pública y los particulares (en sus diversas relaciones y modalidades) y genera para uno de esos sujetos la obligación de realizar o abstenerse de la ejecución de un determinado acto, dado que se encuentra regulado por normas de Derecho Administrativo, lo cual trae aparejada la infraestructura normativa de la impugnación por vía de recursos tanto administrativos como jurisdiccionales. Bajo estas observaciones, es que se entienden los elementos de tales relaciones, según se analizan en el siguiente epígrafe.

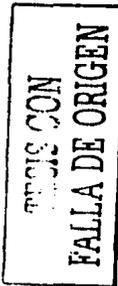
### **2.1.1.- Elementos de la relación jurídica y su relación con los derechos público-subjetivos.**

(<sup>55</sup>) VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamin. *Derecho administrativo*. Buenos Aires Argentina, Tipográfica Editora, 1949, p. 130.

(<sup>56</sup>) VEDEL, Georges. *Derecho administrativo*. París, Press Universitaires de France, 5<sup>a</sup> ed., 1973, p. 47.

(<sup>57</sup>) SILVA C. CIMMA, Enrique. *Derecho administrativo*. Editorial Jurídica de Chile, 3<sup>a</sup> ed., 1968 p.30.

(<sup>58</sup>) LAUBADÉRE, André. DE. *Droit administratif*. París, Editions, Librairie Générale de Droit de Jurisprudence, 3<sup>a</sup> ed., 1967, p.14



Si se insiste en que una relación jurídico-administrativa es aquella que vincula a la Administración Pública y a los particulares, generando para cada uno de esos sujetos el deber y/o obligación de realizar un determinado acto, o bien, abstenerse de realizar un acto, que se encuentra regulada por normas de Derecho Administrativo, se concluye que los elementos de la relación jurídico administrativa son:

1.- Un sujeto activo (aquél que tiene el derecho de exigir la prestación, ya sea de carácter negativo o positivo). A los efectos, la calidad de sujeto activo la tendrá el sujeto que sea el titular del derecho público subjetivo, por lo que es necesario considerar qué debe entenderse por derecho público subjetivo;

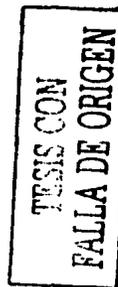
2.- Un sujeto pasivo (aquél que está obligado a realizar el acto o abstenerse de realizar determinada conducta); y

3.- Un objeto, que se traduce a la prestación que se puede exigir al sujeto pasivo (en el marco de la norma administrativa que regula la relación).

En principio (y convencionalmente) la palabra Derecho es empleada para designar al conjunto de normas jurídicas que conforman un orden jurídico determinado, pero también para está referida a la potestad o facultad que tiene atribuida una persona en particular, siendo este último sentido el que se debe interpretar la palabra derecho público subjetivo.

Vista así la diferencia conceptual, en consecuencia el derecho público subjetivo, es en síntesis el poder (jurídico) o la facultad de exigir de una persona u otras personas una determinada conducta.

Para el caso de nuestra investigación, ese derecho que ostentan los particulares frente a la actividad de la Administración Pública está constituido

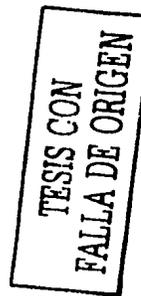


esencialmente por un poder de exigir una prestación, poder que está condicionado por tres elementos: **primero** que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una regla de Derecho; **segundo** que esa obligación haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales; **tercero**, que el sujeto activo del derecho sea precisamente el titular de esos intereses en atención a los cuales se ha establecido la obligación.

Puede establecerse que la esencia del derecho subjetivo se encuentra en el poder de exigir, más no del poder de una voluntad para imponerse a otra, mucho menos al Estado, ya que éste no reconoce ninguna voluntad que pueda imponérsele, de tal forma que tendríamos que desechar la idea de que el particular tiene derecho de imponer su voluntad frente al actuar de la Administración Pública. Por esto, el derecho subjetivo hace referencia al poder reconocido por la Ley para exigir alguna prestación. En ese tenor, la doctrina española más connotada señala con acierto que el derecho subjetivo en el caso del "... administrado, no es en el sistema jurídico actual un mejor objeto del derecho administrativo, ni tampoco un término de referencia de simples posiciones pasivas (deberes, sujeciones, obligaciones)...". Esta postura doctrinal de uno de los mejores exponentes del Derecho Administrativo en el ámbito internacional (<sup>59</sup>), plantea que la visión expuesta, corresponde a la posición tradicional del Estado Absolutista. Empero, en caso contrario, esa postura pasiva cambió radicalmente en la perspectiva del Estado de Derecho, aunado al "... pensamiento revolucionario..." que convirtió al administrado en "... titular de situaciones jurídicas activas frente a la administración...", premisa que justifica la existencia del Derecho Administrativo.

Bajo estas consideraciones podemos exteriorizar que el derecho subjetivo atribuye al administrado en todas y cada una de sus posiciones jurídicas frente a la

(<sup>59</sup>) *Cfr.*, nota a pie (54), t. II, pp. 30-32.



Administración (en su carácter de: súbditos, usuarios, beneficiarios o clientes) <sup>(60)</sup> la facultad para exigir una acción u omisión concreta protegida directamente por el Derecho objetivo, que admite la efectividad y preexistencia de dos elementos: la facultad de exigir y una obligación correlativa. La derivación es por ende que el derecho subjetivo a que nos estamos refiriendo se puede clasificar en razón de su contenido (lo que se puede exigir) en: un derecho de libertad, llamado también derecho del hombre; y en derechos y libertades individuales, sin menoscabo de los derechos sociales, derechos políticos, y derechos administrativos, los cuales tienen un contenido positivo, que se manifiesta cuando el particular puede exigir al Estado las prestaciones ya establecidas por el ordenamiento jurídico y de los imperativos constitucionales de: "la ejecución" o "aplicación de la ley".

Esta idea (parafraseando a FRAGA) <sup>(61)</sup>, permite explicar que los derechos (de contenido positivo) de los particulares frente a la Administración se encuentran dentro de la categoría de los derechos administrativos, los cuales están clasificados en: "... I.- Derecho de los administrados al funcionamiento de la administración y las prestaciones de los servidores públicos; II.- Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración y III.- Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración..." <sup>(62)</sup>.

En el contexto de las "**sutilezas conceptuales**" <sup>(63)</sup> consideramos imprescindible dejar asentado que frente a un derecho subjetivo, existe el deber

<sup>(60)</sup> *Vid.*, CORTIÑAS-PELÁEZ... *supra*, notas a pie (16), pp. 63-83, y (40), respecto de todas las obras allí citadas.

<sup>(61)</sup> *Idem*, nota a pie (20), p. 414

<sup>(62)</sup> Es de considerarse la reforma de fecha 14 de junio del 2002 al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce en este ámbito, la responsabilidad de carácter económica del Estado, por los daños causado con motivo de una actividad administrativa de índole irregular, respecto a los bienes o derechos de los particulares, lo cual implica un gran avance en el reconocimiento de los derechos subjetivo de carácter patrimonial a favor de los gobernados y administrados.

<sup>(63)</sup> *Idem*, nota a pie (16), p. 58 MARTÍNEZ-CASTAÑÓN (*motus inéditus*), explicando la obra del Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ, expresa en sus cátedras que es muy importante en las Ciencias Jurídicas, agotar hasta el extremo, la posibilidad de utilizar correctamente los conceptos jurídicos, dado que en materia

FALLA DE ORIGEN

jurídico y/o obligación, empero, importa mencionar que entre tales conceptos existe una diferencia tenue que en el marco de la doctrina se traduce a que el **"deber jurídico"**, hace referencia a la aptitud de realizar de manera voluntaria una determinada conducta, ya sea en sentido negativo, cuando se trata de una conducta que implica una abstención, o bien, en sentido positivo, cuando la conducta implica una actividad, ya sea de dar o hacer. En este sentido, GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ <sup>(64)</sup>, señala que éste, consiste en "la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo que prescribe una norma de derecho...", lo que admite que en la obligación, como es de todos conocido, no existe la observación de los preceptos de la ley, lo cual pone frente al trasgresor (deudor), a un sujeto en calidad de acreedor (agredido) según explica en el tenor de RECASENS-SICHÉS <sup>(65)</sup>, que siguiendo con la descripción de los derechos subjetivos, la palabra derecho en sentido subjetivo, se refiere a "... una atribución de un sujeto, para exigir de otro u otros determinada conducta...", los cuales ***grosso modo*** a su vez se clasifican en tres tipos:

1.- Los deberes jurídicos de otros sujetos.- Traducidos en un "derecho contra todos", donde el acto depende de la voluntad del sujeto titular del derecho, y para la persecución de los deberes de los demás sujetos no se requiere la voluntad del titular, pues incluso son protegidos de manera oficiosa por el Estado.

2.- Los derechos subjetivos de pretensión.- Para cuya persecución de los deberes de los demás sujetos sí se requiere la "voluntad del titular". Se caracteriza

---

administrativa, la doctrina, los legisladores y los jueces "apresuran" sus decisiones de tal forma que conllevan en la práctica, a severas confusiones conceptuales"; así mismo, *ibid.*, notas a pie (20), (21) y (23).

(64) GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho de las obligaciones*, México, Porrúa, S.A., 1975, p. 38.

(65) RECASENS-SICHÉS, Luis. *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1997, pp. 140-146.

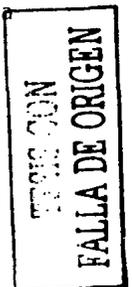
FALLA DE ORIGEN

por que la pretensión esta dirigida en contra de una persona determinada, y su persecución depende de la voluntad del titular el imponer o no la coerción del Estado, y

3.- El poder de formación jurídica.- Que se refiere a la facultad que la norma le atribuye a una persona de determinar el nacimiento o contribuir a su nacimiento, de determinar o de contribuir a la modificación o a la extinción de unas ciertas relaciones jurídicas.

En ese sentido, cuando una norma jurídica establezca una deber jurídico a cargo de una determinada persona, y ésta cumpla con lo dispuesto en dicha norma, no es concebible que el titular del derecho subjetivo previsto en esa norma exija a esa persona que cumpla con lo dispuesto en la norma, pues existe un cumplimiento de carácter voluntario.

Ahora bien, y para remarcar la diferencia tenue entre el deber y la obligación, cuando la persona o sujeto al que la norma jurídica le atribuye la realización de determinada conducta **no cumple de manera voluntaria el deber jurídico**, el titular del derecho subjetivo, **estará en aptitud de exigir el cumplimiento de esa conducta**, caso en el cual tiene aplicación el término obligación, es decir, la exigencia de una obligación surge cuando no se cumple de manera voluntaria con la conducta que la norma jurídica exige. Por ello, se emplea la palabra obligación para el caso de que el sujeto de cumplir con un deber jurídico no lo realiza de manera voluntaria, y en consecuencia existe la posibilidad de que el sujeto titular de un derecho subjetivo público le exija el cumplimiento de la obligación.



En efecto, el término obligación ha sido definido por GUTIÉRREZ Y GONZALEZ <sup>(66)</sup>, como "... la necesidad jurídica de cumplir voluntariamente una prestación de carácter patrimonial (pecuniaria o moral) a favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir, o a favor de un sujeto que ya existe..."; o asimismo, MESSINEO <sup>(67)</sup>, quien señala que ésta es "... el vínculo jurídico por virtud del cual una persona denominada deudor, se encuentra constreñida jurídicamente a ejecutar algo a favor de otra persona llamada acreedor..."; y desde luego, no podía faltar la postura de ROJINA-VILLEGAS <sup>(68)</sup> que se convierte en una "... una relación jurídica por virtud de la cual un sujeto llamado acreedor, está facultado para exigir de otro sujeto denominado deudor, una prestación o una abstención...".

La conclusión estaría dirigida en efecto a que el deber jurídico es el género y la obligación es la especie, existiendo como diferencia que en el primero existe cumplimiento voluntario de la conducta que la norma jurídica establece (dentro de los términos que marca la regla), y en el segundo, no existe ese cumplimiento voluntario, y en consecuencia existe la posibilidad de que se exija la realización de esa actividad.

Retomando lo anterior, y aplicado a la investigación que nos ocupa, los administrados tienen el poder (derecho subjetivo) de exigir a la Administración Pública que cumpla, en su funcionamiento con las normas legales establecidas para ello, cuando ésta incumple con el deber jurídico que la norma le impone.

Ahora bien, la posibilidad del incumplimiento de la Administración Pública a la conducta que las normas jurídicas de carácter administrativo le impone, y de la

<sup>(66)</sup> *Ídem*, nota a pie (64), p. 43.

<sup>(67)</sup> FRANCESCO MESSINEO. *Manual de derecho civil y comercial*. Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1955, pp. 3-4.

<sup>(68)</sup> ROJINA-VILLEGAS, Rafael. *Compendio de derecho civil*. México, Porrúa, S. A., 1970, p. 9

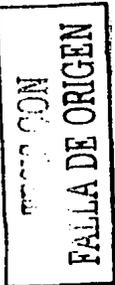
exigencia por parte del sujeto activo de la relación, hace necesario que se creen los instrumentos jurídicos por los cuales se puede hacer exigible el cumplimiento de una obligación. Ante estos supuestos de categorías de enorme tradición en el Derecho mexicano, es como se justifica en términos de Derecho Administrativo los mecanismos de defensa que en el siguiente epígrafe se abordan, desde luego, en el marco de las potestades, deberes y obligaciones del poder público, y de los derechos públicos subjetivos del particular administrado.

### **2.1.2.- Un panorama jurídico-administrativo de los medios de defensa ante la actuación administrativa.**

Hemos establecido que acorde a los derechos subjetivos del particular ante la Administración en sus diferentes relaciones jurídico-administrativas [*vid.*, nota a pie (60)], nos permite entender que éste no se haya siempre en estado pasivo, en virtud de la titularidad de situaciones jurídicas determinadas por la norma jurídica, las cuales según FRAGA, atinadamente expresa que hay decisiones administrativas que lesionan la esfera jurídica de los particulares (los denominados actos administrativos externos), referentes a: sus derechos, patrimonio, vida y honor.

En términos estrictamente constitucionales, podemos aseverar que en restringida interpretación constitucional (el artículo 16 de la Constitución Política General de nuestro país) vigente, todos los actos de autoridad (de molestia) deben adecuarse a un "procedimiento legal" (para el caso de nuestro estudio) específico y de entrada de carácter eminentemente en el ámbito interno de la Administración, mediante el cual se producirá la emisión de un acto jurídico en su modalidad de administrativo.

En efecto, la producción del acto administrativo en esta perspectiva se materializa sin la participación de los destinatarios del mismo. Empero y para el caso de que tal decisión estuviera viciada en la voluntad (sería la general y la del órgano), su impugnación por los cauces legales permiten entender el denominado



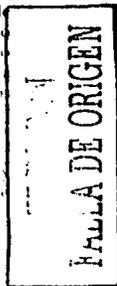
procedimiento administrativo de impugnación <sup>(69)</sup>, y en consecuencia, externo y con la participación directa y activa del particular recurrente. Por ello es que en los epígrafes siguientes trataremos de proyectar en alguna medida la relación de los mecanismos de defensa en el marco de los derechos subjetivos, así como el de una clasificación doctrinal y positiva de los recursos administrativos.

### 2.1.3.- Derechos subjetivos y su incidencia en los mecanismos de defensa.

Abordados los elementos de la relación jurídica, instalan en la elaboración del estudio sobre los medios de defensa, con que cuentan los particulares (gobernados, ciudadanos y/o administrados). Con conocimiento en los aspectos medulares de los derechos subjetivos que tiene los particulares frente a los poderes del Estado, de exigir que la actividad de aquél se sujete a las normas jurídicas para tal efecto, se traduce en un derecho de legalidad, es decir, que la Administración Pública está obligada a ajustar su actuación a lo previsto en las leyes correspondientes, y este derecho a la legalidad se analiza en cuanto a la competencia, a la forma, al objeto y al fin perseguido por la ley.

<sup>(69)</sup> *Notas inéditas*, nota a pie (10). Efectivamente y parafraseando con MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, considera que existen diferencias sustanciales entre el "procedimiento creador del acto" (como producto de los imperativos constitucionales "ejecución de la ley" y "proveyendo en la esfera de la administración..."; y el contemplado en la ley específica para su "impugnación" ante la propia Administración. Éste, explicaba, "... es realmente el presupuesto jurídico que sitúa en la antecala de la verdadera justicia administrativa (el contenido administrativo), cuya característica principal es entre otras: la presencia de un juzgador autónomo frente a la Administración (sujeto pasivo) y el particular (sujeto activo)". Además afirma que a su vez, la decisión jurisdiccional de excepción de carácter fiscal y administrativa (la federal) se halla sujeta al imperativo constitucional del "principio de definitividad"; según éste, y acord con el artículo 107, se traduce a lo siguiente: Fracción V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los casos siguientes.

- a) ( )
- b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal

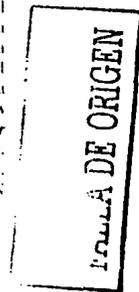


La forma de proteger a estos derechos del administrado, consiste en otorgarles medios legales necesarios para que en caso de violación a los mismos pueda obtenerse la reparación consistente en la confirmación, revocación o anulación, esto en congruencia con el principio de juridicidad, que obliga a la autoridad demandada a ajustar su actuación a lo estrictamente señalado en la norma jurídica, ello en consecuencia ha propiciado la creación de los medios de defensa contra la autoridad administrativa, y por ende, la oportunidad de revisar su actuación.

Tomando en consideración que tales presunciones forman parte de la "conciencia" (en la idea antropomorfa) de la Administración Pública, el ejercicio de las potestades que el Derecho autoriza a los sistemas orgánicos adscritos a la Administración, se lleva a cabo concretamente por personas, cuyo desempeño es susceptible de tener errores, que envuelvan violación al principio de juridicidad, consistente en una indebida aplicación del bloque del Derecho <sup>(70)</sup>, de la ley, omisión que se actualiza ante el incumplimiento de requisitos formales, o bien, una indebida interpretación de los hechos acontecidos que transgreden necesariamente los fines supremos estatales e imperativos de la Constitución <sup>(71)</sup>.

<sup>(70)</sup> *Cfr.*, nota a pie (33) *Acercu del cometido tributario...*, p. 287, y *Notas inéditas*, nota a pie (10), en el entendido primero: de que nos estamos refiriendo según la forja de Maurice HAURIUO al sentido amplio del "bloque de la legalidad" que la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpreta con el "principio de legalidad", y segundo: desde luego sobre el matiz de que "toda ley es Derecho, pero no todo Derecho es ley", principio general que matiza la diferencia entre el Derecho objetivo que se escribe con mayúscula (que emana de la voluntad general), y el derecho subjetivo escrito con minúscula como la potestad de su destinatario a ejercitarlo (*supra*, 2.1.1).

<sup>(71)</sup> *Cfr.* MARTÍNEZ-CASTAÑO, notas a pie (14), y (22), en el sentido de que la interacción entre los *fines supremos del Estado*, *las funciones del poder público* (como continente de los poderes jurídicos), *las potestades* (como contenido de las funciones) y *los cometidos* de la Administración, se halla en estrecha vinculación con los *imperativos constitucionales*, por lo que apoyándose en la idea general del Dr. CORTINAS-PELÁEZ, efectúa un catálogo de éstos, entre ellos: para el caso de nuestro tema, la "administración de justicia administrativa", en el contexto de la "promptitud y la expedites" en la impartición de justicia, desde luego en consideración de "la ejecución de las leyes" en paralelismo con el "proveyendo en la esfera de la administración a su exacta observancia", ligado en consecuencia a la "garantía de audiencia" y seguridad jurídica *stricto sensu*, entre otros: *así como los abundantes criterios jurisprudenciales sobre el principio de legalidad, fundamentación y motivación, en el tenor de:* 1- GARANTÍA DE LEGALIDAD QUE DEBE ENTENDERSE POR; 2- LEGALIDAD, CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE 3- CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS EN LA LEY y 4- FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.



Por lo anterior, ante esa presunta violación al principio de juridicidad combatida por el gobernado afectado, ejerciendo la titularidad de un derecho subjetivo público, es indispensable la preexistencia de los medios de defensa que posibiliten su interposición ante la propia autoridad administrativa, para la revisión de sus actos.

La doctrina (en una explicación somera) ha aportado diversas definiciones de los medios de defensa denominados recursos administrativos, así, SERRA-ROJAS (72) afirma que éstos son "... una defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme..."; seguido de FRAGA (73), quien considera que "... constituyen un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener, en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo...".

Estas dos posturas, se complementan con la idea de CARRILLO-FLORES (74), uno de los pioneros mexicanos en materia de justicia administrativa, cuyo criterio lo marca como la "... posibilidad de que en un particular impugne ante la autoridad administrativa, una decisión con el objeto de que la autoridad ante quien se dirige emita una nueva resolución sobre el fondo del asunto..."; o bien, cuando los "... gobernados pueden interponer contra las resoluciones administrativas ante la propia autoridad emisora del acto o bien ante el superior jerárquico..." (75).

(72) *Idem*, nota a pie (11), pp. 477-478

(73) *Idem*, nota a pie (20), pp. 435-436

(74) CARRILLO-FLORES, Antonio. *La defensa de los particulares frente a la administración en México*, Ciudad de México. Porrúa, S. A., 1939, pp. 136 y 55

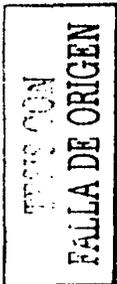
(75) OSORIO, Manuel. *Diccionario de ciencias políticas y sociales*, Hehasta, 1978, p. 644

De lo anterior, se concluye que los recursos administrativos, como medios de defensa se interponen en contra actos administrativos, y ante la propia autoridad administrativa, pudiendo ser la propia autoridad emisora o su superior jerárquico (sin salirse de su ámbito de competencia) quienes los revocquen, modifiquen o anulen, con la posibilidad de su confirmación.

Se subraya que los recursos administrativos en el contexto del principio de "medios de defensa jurídica", si bien son una forma de auto tutela de la Administración, no menos cierto es que es una autotutela en *stricto sensu*, pues ésta, en *lato sensu* se considera como la facultad que tiene la autoridad para revisar sus propios actos de manera oficiosa y no a petición del particular. En cambio, en sentido contrario el recurso administrativo se desarrolla en una instancia, que lleva implícita una posibilidad del ejercicio de una acción, por parte del particular (sujeto activo), puesto que ésta conlleva la revisión a petición de parte y no de oficio. Justamente la existencia de los recursos administrativos <sup>(76)</sup> está

<sup>(76)</sup> En el marco del Derecho objetivo vigente y para hacer efectivo este propósito, los recursos para impugnar decisiones administrativas, se han creado diversos sistemas, dentro de los cuales se hallan los medios: **indirectos** (los constituyen la propia Administración al tutelar la actividad, funcionamiento y organización.) y **directos** (establecidos por ley para satisfacer de forma inmediata la necesidad del particular, se obliga a la autoridad a intervenir y examinar nuevamente el acto emitido por la misma o por un inferior jerárquico); Además, aún cuando se le han asignado diversas denominaciones (de inconformidad, de oposición, de alzada, de apelación, de reconsideración, de revocación, etc.), su clasificación más importante dependerá de la autoridad ante la cual se interponga el medio de defensa, esto es, puede ser tramitado por la autoridad emisora del propio acto (recurso de oposición), o bien, por un superior jerárquico (recurso de apelación). Desde el punto de vista del Derecho procedimental mexicano vigente tenemos que:

- A) En la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, se denomina **recurso de revisión**, según su artículo 83, que se resume en el siguiente sentido: "... 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..." (...).
- B) En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se denomina **recurso de inconformidad**, según artículo 108 que preceptúa "... Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal. El recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido..." (...).
- C) En la entidad federativa México existe el Código, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y la denominación que emplea es el de **recurso de inconformidad**, según artículo el 186 que establece "... Contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante



condicionada a que esté prevista en ley la posibilidad de su utilización, dado que no basta el interés de la autoridad ni la de los particulares afectados, sino de la voluntad general como sustento de la existencia de la ley.

El hecho de que la propia autoridad administrativa, sea la que lleve a cabo la tramitación y resolución de los recursos administrativos, ha sido objeto de críticas muy fuertes, pues el argumento se finca en que el principio general de derecho: *pars a pars* o "la igualdad de las partes" se ve trastocado, toda vez que la Administración se transforma en juez y parte, pues se presume que la autoridad resolverá siempre a su favor.

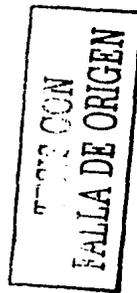
Para el caso de nuestro trabajo de investigación, ha tenido como consecuencia que los particulares (administrados y contribuyentes) no den crédito a la certeza jurídica que se derive hacia la decisión administrativa de manera objetiva. En efecto, en virtud de la presunción de subjetividad administrativa, es como los particulares tienen mucho más confianza en el uso de los medios de defensa (recursos contenciosos) que se han instaurado en la vía procesal de principio (poder judicial) y de excepción (administrativa), pues estos son resueltos por un órgano de carácter jurisdiccional ajeno a las partes (Administración y administrados).

## **2.2. - El sistema de defensa jurídica del contencioso administrativo en su sentido lato.**

Dentro de los sistemas de impugnación existentes, no puede quedar al margen el referido a aquellos otros que tienen a su alcance los destinatarios de decisiones administrativas, y en los cuales éstos, consideran que la autoridad no

---

el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cuando se este haciendo uso del recurso de inconformidad, previo destitimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el propio Tribunal. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el Tribunal " ( )



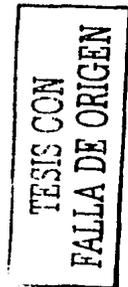
dio cumplimiento al principio de legalidad. En este caso, lo constituyen los principios rectores del contencioso administrativo.

La justificación de esta instancia por decirlo de alguna forma, es que ciertamente los recursos administrativos han motivado una serie de severas críticas, ya que al ser la propia autoridad emisora del acto que lesiona derechos es quien resuelve en esa instancia, propicia suspicacias de inseguridad jurídica respecto a que el fallo que se emita no pudiera estar ajustado a derecho, pues se tiene el temor fundado que la autoridad se favorezca así misma.

Por ello, el surgimiento de un medio de defensa cuya resolución sea emitida por un órgano ajeno a la relación jurídico-administrativa que está a debate, genera mayor seguridad a los gobernados.

Al igual que los recursos administrativos, la finalidad del contencioso administrativo es que el acto respecto del cual el gobernado considera sea emitido en forma ilegal sea anulado o modificado, sin embargo existe una gran diferencia entre estos medios de defensa, consistente en que en el contencioso administrativo existe una verdadera contienda <sup>(77)</sup>, es decir, una pugna de intereses que debe ser resuelta por un tribunal, ya sea administrativo o judicial, como tercero ajeno a la relación jurídico administrativa, (*supra*, § 2.1 y § 2.1.1), ante una jurisdicción diferente a la propiamente procedimental administrativa.

(77) En primera instancia, importa resaltar que el artículo 73-XXIX-II de la vigente Constitución General de la República mexicana, es expresa en cuanto a que se "... 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 ..." Según la doctrina, *cfr.*, Diccionario jurídico... *op. cit.*, nota a pie (5), pp. 2050-2052, obliga a exponer que estamos en presencia (en sustancia) de una disputa (litigio) entre dos partes: el actor (particular) y demandado (Administración), quienes exponen un asunto en controversia mediante un proceso (como contenido), cuyo litigio (como continente) en el lenguaje procesal tradicional (del que no escapa el proceso administrativo), es según CARNELUTTI "... un conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia de otro..."



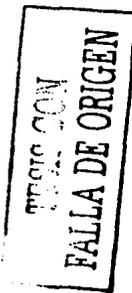
En efecto, por jurisdicción, entendemos la actividad o forma de manifestarse del Estado a efecto de resolver una pugna de intereses que se contraponen, sometidos a la consideración de uno de sus poderes investido a esos efectos. Para el supuesto de la justicia procesal administrativa, ya no es la propia autoridad quien resuelve la legalidad del acto impugnado, sino ese poder tiene el carácter de órgano jurisdiccional con rango constitucional.

Por tal motivo, la jurisdicción procesal administrativa se refiere a las instancias que tienen los particulares afectados por la Administración para impugnar sus actuaciones ilegales ante estos tribunales, buscando con ello una mayor imparcialidad en la resolución de este tipo de controversias y que se identifiquen con la justicia administrativa, porque manifestarse sobre ésta, es preciso diferenciarla no de una manera general, sino más bien de una forma particular, es decir, sin salirse del esquema de la propia Administración y sólo dentro de ella, para poder resolver todas las controversias planteadas por las partes, en esta inspiración, MERKL ( <sup>78</sup> ) expone que la "... Justicia no expresa una justicia que proceda de la Administración, sino una justicia que la Administración deberá dejar actuar sobre ella, de este modo queda definida como una función ejercida (...) por órganos (...) independientes (...), sobre materias administrativas, más exactamente para examinar los actos...".

Con esta afirmación (de suma importancia) la Administración no emitirá decisiones de justicia acorde a sus intereses y el afectado o afectados sería o serían en este caso, los particulares en sus diversas modalidades o situaciones jurídico-administrativas.

Por tal motivo se escudriña en la mayor medida posible, que la Administración activa se someta a un sistema que jurídicamente garantizará el ejercicio legal de la función administrativa. Ahora bien, el origen del control

(<sup>78</sup>) MERKL, Adolfo. *Teoría general del derecho administrativo*, Ciudad de México, Porrúa, S.A. 1998, p. 476 y ss.



respecto de la actuación administrativa <sup>(79)</sup>, dio lugar al nacimiento de una institución de extraordinaria importancia, como lo es el contencioso administrativo, al cual se le conoce también como de justicia administrativa <sup>(80)</sup>, pues según el maestro CARRILLO-FLORES <sup>(81)</sup> (entre líneas), estas dos palabras son sinónimas, aunque de dos aspectos diferentes: por un lado, lo contencioso administrativo queda encuadrado de una manera más amplia, comprende fenómenos enmarcados en el rubro de la justicia administrativa y que incluso debe comprender dentro del contencioso administrativo los recursos administrativos; por el otro, la justicia administrativa está referida a la intervención jurisdiccional cuya materia y antecedente son una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la Administración Pública activa, sino por órganos que frente a ésta, han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces. Acordes a estos principios, estamos en presencia de una contienda que no se puede circunscribir en los recursos administrativos (*supra*, § 2.1.2), los cuales se someten sólo a revisiones. Lo que debe aseverarse es que tal identificación (justicia administrativa y contencioso administrativo) son poderes jurídicos de defensa para el particular en caso de que se afecten sus derechos con

<sup>(79)</sup> *Notas inéditas...*, nota a pie (10); en el sentido de que el Prof. MARTÍNEZ-CASTANÓN, distingue los actos administrativos típicos (de soberanía), de los actos de la Administración (actos de gestión), sin menoscabo de los actos políticos (tratados, convenios y acuerdos internacionales, así como los convenios intra (artículos 115-III, pfo. 2º, 116-VIII y 122-G; convenios de coordinación administrativa) e inter gubernamentales (artículos 133, 76 y 89-X) como imperativos constitucionales, derivados de la ejecución del ordenamiento jurídico y fundamentalmente de la función administrativa como el ejercicio de la manifestación de la voluntad general para "la emisión de actos jurídicos" en *lato sensu*. En efecto, agregó que acorde a las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal, éste amplia a partir del año 2000, su competencia en materia de controversias entre la Administración y los particulares.

<sup>(80)</sup> *Idem*, pero refiriéndose a que la justicia administrativa tiene como contenido los mecanismos de defensa que por virtud del ordenamiento jurídico, los particulares (como personas físicas y/o colectivas) en sus diversas relaciones jurídico-administrativas hacen valer sus derechos público-subjetivos sea como súbditos (a la ley), o bien como usuarios, beneficiarios o clientes según la teoría de los cometidos del poder público, sin menoscabo de otras relaciones jurídico-constitucionales como lo son: el contribuyente, el de conscripto, el derecho-habiente (en seguridad social), el cuenta-habiente (en el servicio público de la Banca comercial o estatal), el de universitario (universidades públicas), el de proveedor (contratos de suministro), el de contratista (contratos de obra pública), el de servidor público (en régimen de personal) entre tantos otros. Todo ello, sobre la base del carácter tutelar respecto de todas y cada una de las esferas jurídicas que corresponden a los destinatarios (con interés jurídico concreto) de decisiones administrativas que lesionan derechos e intereses legítimos.

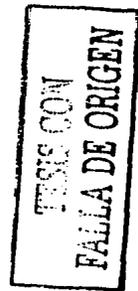
<sup>(81)</sup> *Apud*, SERRA-ROJAS, nota a pie (11), p. 497.

decisiones administrativas. Ciertamente, para llevar a cabo esa contienda entre las partes es necesario que exista una jurisdicción especial en la cual opere incluso por encima de la Administración, asegurando así el control jurisdiccional de la actuación administrativa.

El efecto de la importancia de la jurisdicción administrativa como "sistema orgánico" para la defensa del particular frente a la Administración activa es vital en cuanto a su autonomía porque actúan por encima de la controversia, sin importar que el mismo Estado realice la doble función: ya sea la jurisdicción administrativa de excepción (tribunales administrativos) o la jurisdiccional de principio (poder judicial) actuando como órgano imparcial independiente de la Administración.

Luego entonces, el contencioso administrativo constituye un medio de defensa jurisdiccional contra la actividad administrativa, además de representar una instancia por la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses. Esto significa en su aspecto general que se instaura un litigio o pugna de intereses, que se resuelve mediante el proceso (no-procedimiento) seguido ante un órgano jurisdiccional competente en materia administrativa sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí.

Vertidos algunos aspectos medulares sobre el proceso administrativo como una instancia de defensa jurídica, para la existencia del pleno control sobre la Administración Pública, exteriorizaremos enseguida los métodos de organización en torno a los sistemas procesales fundamentales clásicos que son: el caso francés y el caso anglosajón.



### 2.3.- Apuntamientos históricos de los sistemas de lo contencioso administrativo en su visión tradicional y vigente.

Es sabido que en el ámbito nuestro Derecho, la tradición por la jurisdicción contencioso-administrativa es formalmente reciente (en 1936 se instaura el Tribunal Fiscal de la Federación), empero, según estudios anteriores ( <sup>82</sup> ) es desde el siglo XIX surgieron dos sistemas tradicionales para resolver los problemas entre la Administración y los particulares, es decir, para resolver jurisdiccionalmente los conflictos derivados de la acción administrativa, lo cuales son respectivamente: el romano-germánico (continental europeo) y el del Common Law (anglosajón), los cuales tienen su desarrollo en Francia y la Gran Bretaña respectivamente. Así, estos sistemas en su esencia son totalmente opuestos en su organización, por un lado, se sostiene que el poder judicial no interfiera la acción administrativa, esto es, que la Administración debe juzgarse a sí misma; y por el otro lado, se sostiene que un poder limite a otro poder, en este caso, el poder judicial debe ejercer tal control sobre la Administración, y esto exige analizar de manera somera, la evolución histórico-jurídica que le dio forma al contencioso administrativo o justicia administrativa [*vid.*, nota a pie (80)].

(<sup>82</sup>) GONZÁLEZ-COSIO, Arturo. *El Poder público y la jurisdicción administrativa en México*. Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1976, p. 57, cuya edición del año de 1982, fue brillantemente reценionada [*supra*, nota a pie (33)]; por el Dr. León CORTIÑAS-PELÁEZ. Además de los siguientes trabajos: "Jurisdicción administrativa y tecnocracia judicial", en *Homenaje al Dr. Eloy Lares Martínez*, Caracas: U.C.D. Venezuela, 1984, 2 vols., 1198 págs, esp. I.I., pp. 235-254, "El horizonte de la justicia administrativa: la herencia de Teodosio Lares", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, núm. 115, julio de 1997, pp. 145-175; "Separación o división de poderes: respecto del parteaguas entre administración y jurisdicción", *Cd. de México: Alegatos*, núm. 38, abril de 1998, pp. 5-32, in 4º; "Acotando al Estado. La política, el principio constitucional y la revisión jurisdiccional", original inglés del Profr. JEFFREY JOWELL; versión castellana, sumario, epígrafes y anotaciones por el Profr. León CORTIÑAS-PELÁEZ, en *Cuestiones constitucionales*. UNAM. (HD), 2002, núm. 8, pp.73-102 y "Raíces y horizontes mexicanos del nuevo (2001) Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa", Zaragoza/España, *Rev. aragonesa de Administración Pública*, junio de 2003.

(82-bis) Especialmente, de CORTIÑAS-PELÁEZ. "Separación o división de poderes: respecto del parte aguas entre administración y jurisdicción". *Cd. de México: Alegatos*, núm. 38, abril de 1998, pp.5-32, in 4º.

Pero antes debemos de abordar que la división de los sistemas de impartición de justicia administrativa que nos ocupa, depende de la interpretación que se otorgue al principio de separación de poderes **(82-bis)**, dado que el sistema de justicia administrativa o de tribunales administrativos, se refiere a la existencia de una jerarquía distinta a la de poder judicial, o sea fuera de la esfera de ese poder, y por ello, la jurisdicción administrativa tuvo su mayor perfeccionamiento en Francia, por ello, la doctrina afirma que ésta procede de dos reglas:

La primera.- Existe el principio del impedimento a los tribunales judiciales de intervenir en la resolución de los conflictos de la Administración con los particulares,

La segunda.- Se funda en el principio de la división de poderes, y de esta forma, la Administración activa queda impedida para ser juez de sus propios actos (principio de justicia retenida), y que conlleva que el tribunal administrativo sólo se limita a la propuesta de una decisión jurisdiccional a la autoridad administrativa, conservando así la facultad de resolver sobre sus actos. No obstante, la intención es llegar a una total separación, en la cual el tribunal administrativo goza de una jurisdicción delegada, actuando así con plena independencia de la Administración activa (justicia delegada).

Para el caso anglosajón, de tendencia judicial, se instala en que tal impartición de justicia se enfrenta ante los tribunales ordinarios, y cuyo sustento político, jurídico e histórico es la separación de poderes, la cual radica en considerar que cada uno de ellos como unidad en el ejercicio del poder, deberán resolver toda clase de conflictos, incluso los de la Administración contra los particulares, sin que ello, implique invasión de competencias, dado que tales tribunales especializados estarían incrustados en el poder judicial sin romper tal

TEMAS CON  
FALLA DE ORIGEN

unidad (*según se apunta en la legislatura federal del 2003-2006 con la iniciativa del partido Acción Nacional*).

En un enfoque más particularizado, pasaremos a desarrollar el sistema francés por el hecho de la influencia que ha ejercido en nuestro sistema jurisdiccional administrativo, sobre la base de su historial, su clasificación y las diferencias entre el contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación, como sustento positivo que permite justificar nuestro objeto de estudio.

### **2.3.1.- Apuntamientos generales de la influencia del sistema contencioso administrativo francés en los Estados Unidos Mexicanos, en el marco de su evolución histórico-jurídica.**

Los aspectos histórico-jurídicos de la justicia administrativa en el contexto internacional, están plenamente identificados por la doctrina francesa <sup>(83)</sup>. Es un valor sobreentendido en el ambiente procesalista que es en Francia donde se fundó el sistema ya no tan moderno de tribunales administrativos especiales, producto de la mera aplicación del principio de la división del trabajo.

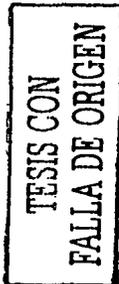
<sup>(83)</sup> Al respecto cabe mencionar las destacadas opiniones de: FIORINI-BARTOLOME, Manuel, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, México, 1968, p. 23; y MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Glem, S.A., 1965, p. 36; respecto de lo que la doctrina mexicana (SERRA-ROJAS, FRAGA, ACOSTA-ROMERO Y CORTINAS-PELAÉZ entre otros) es coincidente con los postulados de carácter político respecto de que el Poder (la soberanía) del Estado es único, pero sus funciones son múltiples. Así, MARIENHOFF rechaza la idea de la llamada división de poderes y prefieren hablar de distribución de funciones. Esto implicaría más que una división de poderes, una separación o división de funciones. Ello porque la llamada división de poderes fue una medida para evitar el despotismo, impidiendo que el ejercicio de todas las funciones estatales, fueran concentradas en menos de un órgano como era el rey. Esta tesis parte de la idea de no confundir el Poder (atributo estatal) con potestades que son prerrogativas inherentes a una función ya sea ejecutiva, legislativa o Judicial. En este mismo sentido, el caso de FIORINI, reconoce la existencia de un solo poder estatal, que presupuesta la unidad soberana del orden jurídico. Por ello este autor manifiesta que cuesta trabajo intelectual explicar la existencia del Poder legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, ya que la realidad sólo comprende la existencia de tres funciones estatales distintas (aunque existe la Constituyente Permanente *supra*, nota a pie [16]) como cuarto poder en la línea de CORTINAS-PELAÉZ), que se realizan a través de la unidad del sistema normativo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Se ha explicado ***grosso modo***, que la base fundamental que engendró este sistema fue la idea de una independencia (autonomía como imperativo constitucional) de la Administración frente a los tribunales judiciales, que de modo categórico prohíbe la no debe intervención del Poder Judicial en los asuntos de la Administración (salvo en el caso de nuestro país, en vía juicio de amparo y algunas entidades federativas) <sup>(84)</sup>, consideración que invita a la reflexión del tiempo en que no existía real y formalmente la impartición de la justicia en ***lato sensu***, situación que marcaba la ausencia de caminos para reclamar inconformidades ante órganos diferentes de la propia Administración. Desde luego, su evolución ha sido lenta y progresiva, pero se llegó a consagrar finalmente como el principio de la independencia de ésta respecto a los órganos de la jurisdicción ordinaria.

Posicionándonos en los albores del siglo XVIII, se lee en efecto que es en Francia donde uno de los más grandes filósofos de la ilustración (a quien la historia ha reconocido el mérito de concebir el régimen más perfecto de la división de poderes) concibió la doctrina que habría de constituirse en universal. En consecuencia, la elaboración de esta teoría está apremiada por un sin número de necesidades políticas del momento histórico en que vive su creador: el Barón de Montesquieu, pero con la intención de limitar el desmedido poder de los monarcas que llegó a peligrosos extremos, como el de que Luis XIV expresará (por decreto)

<sup>(84)</sup> *En notas inéditas...*, nota a pie (10), y más allá de la clásica división de funciones y separación de poderes, MARTÍNEZ-CASTAÑÓN expresa que la dualidad de nuestro sistema jurisdiccional (tanto en materia administrativa como común), permite a los particulares administrados combatir: **primero**: los actos de autoridad administrativa a partir de 1936 (en materia sólo fiscal federal, sin soslayo en las reformas subsecuentes) y 1971 (en el Distrito Federal, ahora en el artículo 122) por la vía jurisdiccional administrativa (artículos: 73-XXIX-II, para el caso federal 116-IV para el caso estadual) y **segundo**: que esta, coexiste con la judicial de principio (Jueces de Distrito en materia de amparo indirecto y Tribunales Colegiados de Circuito en materia respecto del amparo directo y revisión, ambos especializados en materia administrativa), según los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República. A este respecto, así mismo. *Cfr.*, nota a pie (87), para comprender la evolución del carácter mixto o dual de nuestro país por lo que a medios de defensa contra la Administración Pública (estadual y municipal) mexicana se refiere. Todo este discurso, se fundó en el papel que juega la interacción entre la teoría tricategorial [*vid.*, nota a pie (33)], especialmente el principio de juridicidad y las características del Estado de Derecho, cuyos antecedentes filosóficos hallan su sustento además en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.



que el Estado era él (caso contrario: la Revolución Francesa, que da paso a la soberanía del pueblo).

Era un imperativo político la urgencia de limitar el poder de los monarcas absolutistas, situación que estaba en la mente de todos los inconformes, había que obligarlos a que actuarán dentro de un marco de facultades expresas, concedidas por la soberanía originaria (el pueblo) y crear medios eficaces para lograr tal limitación. Esto era en esencia el anhelo de la división de poderes sustentada sobre los siguientes principios básicos <sup>(85)</sup>:

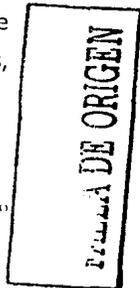
- a).- La limitación al abuso del poder, es otro poder.
- b).- La creación de tres poderes e igual rango, es conveniente.
- c).- Cada poder se depositará en una persona distinta.
- d).- Las atribuciones de los poderes deben ser coordinadas pero independientes entre sí.

e).- La soberanía nacional residirá en el conjunto de los **tres poderes**, y se agregaría en este apartado lo que en la obra en comento, Montesquieu consideró como **poderes idóneos**, esto es: Un poder legislativo cuya principal potestad es crear leyes; Un poder ejecutivo, encargado de hacer cumplir esas leyes y (por que así conviene) y, un poder judicial, encargado de resolver las controversias que pudieran suscitarse con motivo de la aplicación de ley a los casos concretos.

Es aquí donde queremos enfatizar que al respecto se podría indicar en esta literal que el autor de la división de poderes nunca contempló una derivación jurisdiccional como de exclusividad de un órgano sin adscripción al aparato judicial de tendencia anglosajona <sup>(86)</sup>, y que existe una fuerte corriente judicialista de incrustar "esa deformación" que significa la influencia francesa en nuestro país,

<sup>(85)</sup> MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*. Ciudad de México, Porrúa, S.A., 2000, *in totum*.

<sup>(86)</sup> La impartición de justicia administrativa en la entidad federativa Aguascalientes se halla ya desde el año 2000, en el ámbito de su Poder Judicial.



que en la realidad jurídica, objetivamente es de carácter mixto <sup>(87)</sup> [*vid*, nota a pie (84)], pero si enfatizamos que en lo sucesivo, los Estados que se constituyeron y se constituyen conforme a la doctrina de la división de poderes (como el caso de nuestro federalismo), tuvieron forzosamente que inspirarse en la obra de Montesquieu.

Se argumenta además que después del movimiento revolucionario francés, las leyes de 22 de diciembre de 1789 y 24 de agosto de 1790 (como el caso mexicano: 1853 y 1865), establecieron que toda pretensión contra el Poder Ejecutivo debería intentarse ante la propia autoridad administrativa, para ello se creó como órgano asesor de la Administración Pública, un Consejo de Estado, mismo que en el año de 1806 comenzó a decidir los recursos intentados en contra del poder administrativo, fortalecido además por la decisión de Napoleón Bonaparte de mantener la independencia del Poder Ejecutivo frente a los dos restantes, cobrando mayor fuerza en su función contenciosa administrativa desde el año de 1830, en el que de pleno derecho y con fundamento en la Ley de 16 de agosto de 1790, comenzó a resolver todas las controversias suscitadas entre administradores y administrados. Tan es así que, su organización se vio ampliada con una estructura de carácter regional.

Tal ampliación estructural, dio origen a los Consejos Inter-departamentales de Prefectura, creados por la Ley de 6 de septiembre de 1926, y como órganos contenciosos administrativos que deciden los conflictos de igual naturaleza que los anteriores en el orden local.

---

<sup>(87)</sup> Existen en los Estados Unidos Mexicanos, 18 entidades federativas y el Distrito Federal (desde 1972), con el sistema francés de justicia administrativa, con sus respectivos Tribunales de lo Contencioso Administrativo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Pero debido al incremento en los conflictos contenciosos administrativos, por decreto de 30 de septiembre de 1953 se crearon Tribunales Regionales de la Francia Metropolitana y de Ultramar, así como los Tribunales Administrativos de Argelia, Alsacia y Lorena, por que el propio Consejo de Estado dejó de ser el único organismo de Derecho Común en materia administrativa, carácter conferido por la Ordenanza del 31 de julio de 1945 al otorgarle competencia para conocer de todos los recursos administrativos, sin embargo, el Consejo de Estado decide sobre todos los recursos que los administrados interponen contra las resoluciones de esos tribunales de ultramar.

En la doctrina actual <sup>(88)</sup> no se acude a la viciosa interpretación del principio de la división de poderes producidas por la desconfianza de los revolucionarios hacia los parlamentarios judiciales, sino a la capacidad de que carecen los órganos judiciales (situación que está cobrando fuerza en sentido contrario), por eso, es necesario separarlos, por un lado una jurisdicción administrativa y por la otra la jurisdicción ordinaria. Es decir, como frecuentemente en las controversias que la Administración Pública es parte, se debe ver desde un punto de vista técnico del funcionamiento de los servidores públicos y se pensó que el administrador podía tener una visión mejor que el propio juez especializado en materia de Derecho Común, y en consecuencia se forjó la independencia del poder judicial.

Para llegar a la independencia de la Administración del poder judicial, tuvieron que pasar varios años de enfrentamientos entre los que dominaban en esa época y los que buscaban un cambio de situación, por eso la evolución del sistema francés es un ejemplo de jurisdicción de la actividad de unos órganos que empezaron siendo puramente administrativos para llegar a ser jurisdiccionales.

---

(<sup>88</sup>) GOODNOW-FRANK, Jhonson. *Derecho administrativo comparado*, Porrúa, México, 1985, p. 211 y ss.

Un ejemplo de esos enfrentamientos citados lo es el antecedente de 1774, cuando Luis XVI, subió al trono y realizó reformas para este fin, eligió a TURGOT como uno de sus ministros, pero cuando trato de introducir estas reformas no tuvo la aprobación de la clase privilegiada, que formaba el Parlamento. Posteriormente cuando dominaron los liberales en la Asamblea Constituyente se incluyó en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el principio de que los tres poderes que deben confiarse a autoridades distintas e independientes. En este sentido, "... Se hizo a las autoridades administrativas independientes del poder judicial, y se prohibió a los jueces bajo pérdida de sus puestos de inmiscuirse de ningún modo en los actos de los funcionarios de la Administración, ni citarlos entre sí para el cumplimiento de su cometido no se violará menos la Constitución, si el poder judicial pudiere inmiscuirse en materia administrativa y perturbar los cuerpos administrativos, en el ejercicio de sus funciones, siendo inconstitucional todo acto de los Tribunales de Justicia que tiendan a contrariar o suspender la materia de la Administración..."<sup>(89)</sup>. Es bajo estas premisas que se origina el principio de la independencia de la Administración y así eximirla de toda intervención judicial para poder dejarle de acuerdo a su criterio, la solución de los casos planteados.

Cuando en Francia se comenzó a aplicar el sistema, no se ofrecía una garantía plena al administrador, por tal motivo en el año de 1790, dio lugar a la creación de órganos especiales, para conocer de las reclamaciones, aún cuando en sus facultades se limitarían a emitir dictámenes, la facultad de decisión va a hacer retenida por los órganos de la Administración, y surge así lo que se llama jurisdicción retenida. La Constitución del mismo año, crea con atribuciones nuevas un Consejo de Estado, que se limita a preparar proyectos de decisiones que eran sometidos al Jefe de Estado, al grado que va a confiar al alto cuerpo consultivo la facultad de decidir por sí solo los litigios administrativos, es decir, que el Consejo de Estado que tenía una jurisdicción delegada.

<sup>(89)</sup> *Apud.*, GOODNOW-FRANK



Por ello, en el decir de CARRILLO-FLORES (<sup>90</sup>) "... La creciente autoridad y prestigio que logra el Consejo de Estado y de más Tribunales Administrativos, propusieron la lenta transformación del sistema de la Administración-Juez, o de la justicia retenida en la Justicia realizada, aunque dentro de cuadro político de la división de poderes dichos tribunales siguen formalmente adscritos al Poder Ejecutivo, el Consejo de Estado dejaría de ser órgano consultivo en materia contenciosa para convertirse en órgano de decisión con jurisdicción propia...".

Se puede sostener que el sistema procesal administrativo contiene dos ideas fundamentales a saber: la especialización y la independencia de cada uno de ellos, de tal forma, que no exista interferencia que comprometan su libertad de acción, lo cual tiende a fortalecer la acción administrativa por encima de la iniciativa privada y por esta razón el problema no va a radicar en si los tribunales están adscritos o no a la esfera de competencia original del poder judicial tradicional (en la idea anglosajona), sino en el reconocimiento por el juez administrativo, de las peculiaridades técnicas de la Administración (<sup>91</sup>) y consecuentemente de los elementos de esta naturaleza que juzgaron el acto controvertido jurídicamente.

(<sup>90</sup>) CARRILLO FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, Ciudad de México, Porrúa, 1945, p. 146; así como en "Contradicciones...", notas a pie (33) *in fine* y (82-bis).

(<sup>91</sup>) MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *supra*, nota a pie (10). Cabe destacar que por la complejidad de la actuación administrativa, respecto de los premisas "emisión de actos jurídicos" y operaciones materiales", la función administrativa de principio en el contexto del artículo 89-1, instala en tres vertientes: los actos administrativos, los actos de gestión y los actos gubernativos (políticos), situación que en términos constitucionales la Administración y los particulares (en sus diversas modalidades) dificultan el panorama de resolución controversias. Así algunos quedan sujetos por su naturaleza a los tribunales del fuero común o a órganos de jurisdicción por atribución, esta consideración da luz a la cuestión conceptualizadora del contencioso administrativo, que se refiere a las controversias (artículos: 73-XXIX-II, 116-V, y 122 Base Quinta) que pueden nacer en el ámbito de nuestra Administración Pública Nacional, que pueden convertirse normativamente la relación jurídica entre ésta y los administrados, ello, plantea un litigio que se resuelve mediante una serie de etapas ventiladas en el transcurso del proceso (inicio, instrucción y terminación), sometidas a principios y reglas (en lo sustantivo) y normas y procedimientos (adjetivas) que permiten la impugnación en vía de juicio y recursos jurisdiccionales la protección de los derechos e intereses de las partes, violentados por el abuso de los derechos (particulares) o el abuso del poder. Con seguridad (por el principio de definitividad) finalmente (en el caso mexicano) la controversia puede instalarse en la jurisdicción de principio (Poder Judicial). Importa incoar el juicio ante la jurisdicción correspondiente y en el orden que la propia regla fija, y desde luego en el tenor de los fines supremos del Estado y de la Declaración

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 2.3.2.- Consideraciones clasificatorias del contencioso administrativo: continuación.

Analizados los aspectos histórico-jurídicos de los sistemas matrices que dieron la pauta para el conocimiento del contencioso administrativo, como medio de control de los actos administrativos, hemos de seguir abundando en que la Administración Pública tiene sus propios medios de control administrativo (los recursos de Impugnación administrativa), pero en caso de que resulte afectado un particular con el obrar del accionar de ésta, y en virtud de que los medios de control internos resultan insuficientes para la debida protección de los derechos de los administrados, es como se justifica el estudio del contencioso administrativo.

Éste se analiza en consecuencia desde los puntos de vista <sup>(92)</sup>: formal ( la organización en tribunales administrativos) y material (caracterizado por la controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la Administración).

Un aspecto digno de consideración es el de tener cuidado en identificar la controversia que se suscita entre la Administración y los particulares, porque en la práctica se puede incurrir en confusiones, puesto que hay controversias que no deben considerarse como contencioso administrativo **(92-bis)**, como lo son en materia agraria (se discuten intereses del propietario y los ejidatarios) y laboral (litigios entre patrones y trabajadores, incluyendo a los niveles de gobierno mexicano), a pesar de que la Administración toma parte en el debate jurisdiccional (en este caso por atribución o de excepción) sin tener una responsabilidad directa.

Parecería que de manera estricta, el contencioso administrativo, es una categoría de Derecho Administrativo Procesal que se relaciona con la actividad del

---

Universal de los Derechos del Hombre. La conclusión es que la doctrina francesa magnifica la importancia de tribunales especializados en lo administrativo.

<sup>(92)</sup> *Ídem*, nota a pie (17), p. 478.

**(92-bis)** *Ídem*, nota a pie (33) respecto a CORTINAS PEI ÁEZ.

Estado (en sus ámbitos: federal y Distrito Federal) en sus elementos propios, y sin tomar en cuenta los órganos que la realizan que indistintamente puede ser del conocimiento del poder judicial o de un tribunal administrativo, o ambos [vid, notas a ple (86), (87) y (91)] según el sistema. Sin embargo se afirma que los elementos que constituyen el contencioso administrativo (en este caso material) son:

1.- La existencia de una resolución dictada por un sistema orgánico administrativo (dependencia o entidad). A los efectos es indispensable que el acto tenga el carácter de definitivo, es decir, previo el desahogo del procedimiento administrativo agotando el recurso correspondiente ante la autoridad emisora (a menos que éste sea potestativo) y que la última autoridad haya dictado sus resoluciones.

2.- Que el acto administrativo debe ser dictado, en uso de una facultad de la Administración y por disposición legal a la cual debe ajustarse.

Previo el deslinde de estos elementos, en el siguiente epígrafe tratará de los sistemas del contencioso administrativo que doctrinalmente se han clasificado tanto de "plena jurisdicción" como de "anulación".

### **2.3.2.1.- Características esenciales del contencioso administrativo de anulación.**

Efectivamente, la doctrina administrativa, considera que el trato que se le da al concepto contencioso administrativo (para el caso francés), alude esencialmente a las dos clases de juicios aludidos, ello coloca necesariamente al análisis por separado, por lo que en plano doctrinal y para el caso de los principios del contencioso administrativo de anulación, WALINE <sup>(93)</sup> expresa que éste "... hace antítesis al contencioso de plena jurisdicción, el tribunal no tiene todos los poderes habituales del juez; él no puede más que pronunciar la anulación acto;

(<sup>93</sup>) SERRA-ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo*, México D. F., Librería Manuel Porrúa, 1968, p. 1233

que le es diferido, pero sin poder reformar, es decir, modificar este acto; él no puede más que mantener el acto, si él rechaza el recurso, o anula este acto, o tal disposición tachada de ilegalidad de este acto, no puede aportar modificación, y sobre todo, no puede pronunciar una condena pecuniaria... ”.

Desde luego, las facultades sólo serían de investigación, limitándose a determinar si el acto impugnado estaba conforme a Derecho, o lo transgredía. Se desprende así, que en términos de doctrina <sup>(94)</sup> las características fundamentales del contencioso administrativo de anulación o llamado también recurso de exceso de poder, serían las siguientes:

- 1.- Es un recurso de anulación,
- 2.- El acto impugnado puede nulificarse en su totalidad o en parte,
- 3.- Negativa absoluta para que el tribunal ordene o dé instrucciones sobre el contenido de un nuevo acto,
- 4.- La prohibición de dictar uno nuevo <sup>(95)</sup> y
- 5.- Que el objeto recaer sobre una resolución ejecutoria.

Para abundar más en relación con estas características, en el Derecho positivo y vigente mexicano considera que existen cinco causales de nulidad en sus variantes de ilegalidad <sup>(96)</sup>, devienen necesariamente en juicio de nulidad, premisa

<sup>(94)</sup> En términos generales, las aportaciones son muy ricas en Derecho mexicano, donde es de explorado conocimiento las investigaciones tanto teóricas como prácticas en el contexto del Derecho Procesal Administrativo de Dn. Alfonso CORTINA-GUTIÉRREZ y NAVA-NEGRETTE entre tantos otros.

<sup>(95)</sup> A manera de ejemplo. Si un contribuyente en su carácter de peticionario solicita la devolución de un pago de lo indebido ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público/SAT, ésta debe dar respuesta en sentido positivo, sin embargo, el contribuyente considera que la cantidad que la autoridad hacendaria le autoriza es inferior a la que éste considera que tiene derecho (quizás la autoridad no tomó en cuenta que tenía derecho al cobro de intereses), según lo que la Ley prevé, al dictarse la sentencia por el Tribunal, éste, únicamente podría indicar en caso de que le asista la razón al contribuyente, que es nulo el acto, pero no podría indicarle a la autoridad que debía emitir un nuevo acto, en el que autorice la cantidad que correspondiera adicionada con intereses.

<sup>(96)</sup> En atención a lo dispuesto por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación se tiene que la declaratoria de ilegalidad de una resolución administrativa se da en términos generales en los siguientes supuestos: I.- Incompetencia del funcionario (...); II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecte las defensas del particular (...); III.- Vicios del procedimiento (...)

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

que doctrinalmente es considerada por CORTINA-GUTIÉRREZ, como "... un recurso objetivo, ya que examinan las formalidades que deben tener los actos administrativos que deben tener los actos administrativos con relación a las disposiciones legales vigentes...".

### **2.3.2.2.- Características esenciales del contencioso administrativo de plena jurisdicción.**

En el supuesto de los juicios de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción, el órgano jurisdiccional competente goza de todas las facultades habituales del verdadero juzgador (como el caso de los tribunales del fuero común o federales), pudiendo en consecuencia pronunciar la anulación de una decisión administrativa, reformarla, o en su caso, dictar una condenación pecuniaria contra la propia Administración.

Por lo que corresponde al contencioso administrativo de plena jurisdicción, el maestro CORTINA-GUTIÉRREZ, menciona como características las siguientes:

1.- Las facultades que le son otorgadas al juez, lo autorizan para reglamentar las consecuencias de la decisión combatida,

2.- Determinar la condena, sea para el pago (en la devolución del pago de lo indebido, el tribunal, podría indicar en la sentencia, la forma en que la autoridad debería haber actuado, y de tener elementos probatorios suficientes, indicar a la autoridad la cantidad que se debe devolver al contribuyente) o la devolución (estaríamos en presencia de una operación administrativa materialmente hablando,

---

afecten las defensas del particular...), IV - Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o no se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas y V.- Cuando la resolución administrativa dictada en el ejercicio de las facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

determinando el incremento de la esfera de competencia) de una suma determinada en contra del órgano administrativo y,

### 3.- La posibilidad de impugnar la decisión ejecutoria.

Esta conexión con las decisiones que determina el juez en plena jurisdicción, tiene efectos sólo entre las partes (no así en recurso por exceso de poder, cuyas determinaciones tienen efectos "*erga omnes*"). Partiendo sobre el presupuesto de que en la práctica (en una devolución del pago de lo indebido), si en el juicio de nulidad (anulación) se demanda la nulidad de un acto por medio del cual se embarga un vehículo de procedencia extranjera antes de que exista un crédito determinado, y la Sala resuelve que es ilegal ese embargo, existe la posibilidad de que pasado un tiempo, otra autoridad volvería a realizar un embargo de la misma naturaleza. En forma contraria acontece en el contencioso administrativo de plena jurisdicción, dado que se considera un recurso subjetivo, es por que cuyo acto reclamado es una ventaja personal.

En este sentido y parafraseando con el Maestro NAVA-NEGRETE, la clasificación del contencioso administrativo en cuanto a sus aspectos objetivos y subjetivos es de tomar en cuenta primero que el **contencioso objetivo**, se representa por la existencia de la violación de una ley administrativa, cometida por la autoridad (una vez que se ha constatado la anomalía existente entre el acto administrativo impugnado y la ley, el juzgador resuelve limitativamente), y en segundo lugar, el **contencioso subjetivo**, logra su configuración con la violación de un derecho subjetivo, por parte de la autoridad. En ese tenor, nuestro autor considera que resulta menos inequívoca la clasificación del contencioso administrativo si partimos de la base de la naturaleza y efectos de la resolución que da el Juzgador (sí el juzgador constata la existencia de la violación de un derecho subjetivo, dicta su resolución anulando el acto impugnado, condena a la autoridad que emitió dicho acto y la obliga a respetar el derecho subjetivo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

reclamado, además de: reformar o sustituir el acto administrativo impugnado con efectos de cosa juzgada inter-partes).

### **2.3.3.- A manera de síntesis: una apoyatura jurídico-doctrinal de carácter mixto.**

La doctrina aporta diversidad de criterios en torno a los aspectos más determinantes del contencioso administrativo, y en el caso mexicano, se concluye en términos generales con algunos señalamientos que reafirman sus características fundamentales y desde luego, sin soslayar los planteamientos originales del contencioso administrativo de anulación y de plena jurisdicción. Así en una primera aproximación y de manera alternada, pasaremos primero a describir las notas sobre el de anulación, seguida por las de plena jurisdicción.

En el contencioso de anulación, la atención que requiere la posibilidad de estar ante el acto impugnado, es la de que siempre se va a constituir en contra de una resolución ejecutoria, dado que el acto administrativo es dictado unilateralmente por un órgano estatal dentro de su función soberana, por ello, si se impugna, es por el hecho de su adecuación a las causales de impugnación [*supra*, nota a pie (96)] del juicio de nulidad y su estudio es enfocado a la existencia de la violación de la ley, estudio que efectuará respecto de sus facultades de decisión el órgano jurisdiccional administrativo, las cuales son muy escasas y limitadas (sólo podrá nulificar el acto impugnado), y los efectos de las sentencias que emite, son de carácter general.

En el contencioso de plena jurisdicción por el contrario, a la determinación ejecutoria se le suma la impugnación de cualquier operación administrativa (como el caso de la cuantificación en el pago de lo indebido), ello con la certeza de que se estudiaron y plantearon las violaciones del derecho subjetivo, que conlleva finalmente la declaración de la nulidad del acto administrativo impugnado, sea

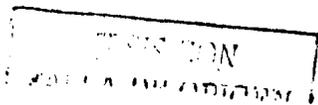
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

reformando la decisión de la autoridad demandada o condenándola al cumplimiento de una obligación.

Esta aproximación genérica, desde un punto de vista analítico, en torno a su clasificación transportada a la esfera del sistema mexicano y dentro del marco jurídico del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como en los tribunales administrativos estatales y del Distrito Federal, observamos que estas diferencias no operan en su totalidad, por ejemplo, resulta en extremo que dentro del contencioso administrativo de anulación sólo puede combatirse una resolución ejecutoria, en cambio en el contencioso administrativo de plena jurisdicción es posible combatir cualquier operación administrativa. Cabe indicar que en nuestro sistema en lo referido al acto impugnado, independientemente de su naturaleza, siempre es ejecutivo (<sup>97</sup>), en otras palabras, se trata de toda declaración unilateral de voluntad de la Administración Pública, en ejercicio de la función ejecutiva, que produce efectos jurídicos particulares.

Al margen de tal miramiento, de igual forma sucede con la afirmación de que en el contencioso administrativo de anulación, sólo es posible su planteamiento y estudios cuando éste versa sobre cuestiones de ilegalidad (de los actos), y en la misma dirección se reserva en la totalidad al contencioso administrativo de plena jurisdicción el conocimiento también sobre los derechos subjetivos o garantías individuales violados, lo cierto es que en estas dos formas contenciosas, es posible que tengan conocimiento sobre las cuestiones que invoquen la ilegalidad o la inconstitucionalidad de un acto administrativo (en alguna medida, una semejanza).

(<sup>97</sup>) ACOSTA-ROMERO, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1979, p. 299 y ss; en cuanto a su definición, en la que se halla la expresión "ejecutivo". En este sentido, la diferencia estriba en que debe realizarse con la voluntad o no del destinatario, debido a que es emitido con la potestad que el Derecho atribuye y sin necesidad de acudir al Poder Judicial; no así para el carácter ejecutivo, que se refiere a todo acto contra el cual no cabe ningún medio de impugnación.



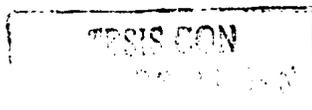
Tales circunstancias, sitúan en lo concerniente a los efectos de las sentencias que son emitidas por estos tribunales, caracterizadas por ser de carácter general (los de anulación); y de índole particular (de plena jurisdicción), pero sabemos que los efectos de ambos únicamente producen efectos ante las partes, porque sólo producen consecuencias jurídicas respecto de las personas que fueron parte actora en el juicio y las autoridades demandadas.

Así los poderes se distinguen primero (de anulación) en cuanto a que es menor debido a que el juzgador está facultado solamente a nulificar el acto impugnado (sin ejecución) y segundo (de plena jurisdicción) que el juzgador además de la posibilidad de decretar la invalidez del acto, goza de la potestad para reformarlo y condenar a las autoridades que realicen determinadas acciones (mediante medidas de apremio: las multas, arresto, o el uso de la fuerza pública, etc.). Esto es, que la diferencia es el carácter de ejecución de las resoluciones del tribunal.

Al respecto EDUARDO PALLARES asienta: "... Los actos de ejecución presuponen en la autoridad que los lleva a cabo, la plenitud de la jurisdicción lo que los juristas romanos llamaban imperium...".

Pero tales distinciones tienen imperiosamente el fundamento constitucional que legitima esta facultad de poder ejecutar sus resoluciones, y que culminó con las reformas <sup>(98)</sup>, que adicionaron la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan los 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 o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

<sup>(98)</sup> Publicadas en el D.O. F. del 10 de agosto de 1987



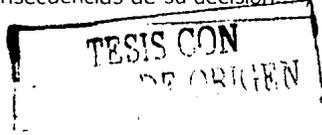
Podemos concluir al afirmar que en México la característica distintiva del imperativo constitucional "dotados de plena autonomía", permitiría interpretarla como la potestad de los tribunales de lo contenciosos administrativos, para anular o reformar el acto impugnado y emitir sentencia de condenación, así como la potestad que tiene para ejecutar sus resoluciones.

Sin embargo, no olvidemos la enorme influencia de la doctrina francesa en el caso mexicano, cuyo manejo de las decisiones administrativas y acorde a la legislación, el juicio de lo contencioso administrativo está considerado de plena jurisdicción y se ventila ante el Consejo de Estado (se encuentra al nivel de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación), cuyas decisiones no pueden ser revisadas por el órgano judicial.

Sin embargo, sabemos que la influencia francesa es determinante, y ello, permite retomar la postura de CORTINA-GUTIÉRREZ que considera a las características y, por ende, a las diferencias esenciales entre un tribunal de anulación y el de plena jurisdicción, que reiterada y resumidamente, se presentan en su orden:

**Primero.-** El de anulación que se deriva simplemente a la nulidad del acto sin poder "... dar instrucciones a la Administración sobre el contenido del nuevo acto, ni menos aún dictarlo...; se impugnan solamente resoluciones "ejecutorias", excluyéndose los asuntos de ejecución de contratos administrativos; así las cinco causales de nulidad son variantes a la legalidad (*según el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación*); son base para el juicio objetivo "... porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley...".

**Segundo.-** El de plena jurisdicción, no sólo es la nulidad de la resolución sino que está autorizado para "... reglamentar las consecuencias de su decisión...".



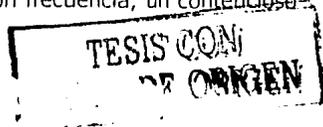
o bien, aun cuando se pueda impugnar en algunos una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad. Es toda una "... operación administrativa..." la que en su conjunto va a ser examinada, ello conlleva además lo siguiente: "... Ha sido tradicional que una contienda sobre la aplicación de un contrato administrativo (***no de Derecho privado celebrado por la Administración***), se ventile y decida en el "contencioso pleno" (***las cursivas son nuestras***).

Agrega que también en este juicio se deciden litigios sobre impuestos directos, en los que el contribuyente se ve afectado por una operación administrativa que se concretiza en una resolución individual que nuestra ley le llama calificación (hoy de revisión), así como las resoluciones sobre responsabilidades oficiales de funcionarios.

Y finalmente, con la característica de "plena jurisdicción", "... 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 ilicitud, son objeto del estudio del caso sometido a la plena jurisdicción..."; y el matiz de "juicio subjetivo", "... en el que el acto reclama una ventaja personal...".

El aspecto concluyente de CORTINA-GUTIÉRREZ es que en el juicio ante el ahora tribunal fiscal y administrativo " es (...) de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros casos...", esto en el tenor de la comparación de las cuatro (ahora cinco) causales de anulación previstas en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación vigente en 1939, en el cual se observa que coinciden con las que admite la legislación francesa para el juicio por exceso de poder.

Sin embargo, aclara que el juicio fiscal (***ahora también administrativo***) "... no pudo ser desde su origen, (***pero***) y ha sido con frecuencia, un contencioso-

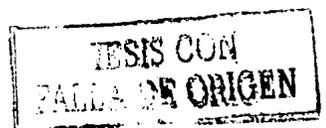


pleno (...), ni cuando la competencia de la Salas está vinculada con resoluciones ejecutorias, como cuando el erario determina la existencia de un crédito fiscal o impuestos indirectos, fijados en cantidad líquida...". Agrega además que al establecer el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación (**artículo 239**) que "... cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a reponer el procedimiento o a reconocer la ineficiencia del acto en los que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable al particular, indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal...", y que en esta parte final se encuentra lo que es propio del contencioso administrativo de plena jurisdicción (*las cursivas son nuestras*).

En esta consideración el nuevo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se caracteriza como un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción, aun cuando recoge alguna de las características de este último, pero que no le hacen perder su naturaleza de anulación, y es en este momento que resalta la importancia de los contenciosos administrativos en cuanto a la ejecución de sus sentencias por parte de estos órganos jurisdiccionales. Para mayor ilustración de nuestro objeto de investigación, dos son las características <sup>(99)</sup> que configuran, sin lugar a dudas, que el Tribunal Fiscal es de anulación y ellas son:

- a) Hacia el año de 1936 el tribunal no podía ejecutar sus propias sentencias. Ante la negativa de cumplimiento por parte de la autoridad con lo resuelto por dicho tribunal, el actor debe acudir al juicio de plena jurisdicción para obtener de este órgano el mandato de exigibilidad o de cumplimiento. a ello es menester citar que:

<sup>(99)</sup> El Magistrado Alfonso CORTINA-GUTIÉRREZ, tiene obras importantes que son pioneras del contencioso administrativo mexicano, virtud que posee en su carácter de co-fundador del que fuera el Tribunal Fiscal de la Federación; como es una de sus obras clásicas: *Ciencia financiera y derecho tributario*, Ciudad de México, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de estudios jurídicos, v. I, 2ª. ed., 1990, *in totum*.



EL TRIBUNAL CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES. Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales, al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley del Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción.”

Pero a partir del 15 de enero de 1988 (**y adecuado a nuestro objeto de estudio**) se otorgó competencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de casos de incumplimiento de sentencias pero únicamente contra la indebida repetición de un acto anulado, así como cuando en el acto o resolución emitido o defecto en su cumplimiento, no procediendo contra actos negativos de la autoridad.

Precisamente porque no funcionaba como de plena jurisdicción, un buen número de contribuyentes, que han obtenido sentencias favorables, han aceptado que la autoridad la viole antes de enfrascarse en un nuevo juicio y ante tribunal distinto para obtener su cumplimiento.

- b) Ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el juicio es de ilegitimidad por violación de la ley con la resolución emitida; en cambio ante los Juzgados de Distrito el juicio en materia administrativa es de plena jurisdicción, sea por inconstitucionalidad del ordenamiento aplicado o violación de los derechos subjetivos o de garantías individuales.

El hecho de que el tribunal administrativo recoja algunas características del tribunal de plena jurisdicción (los Juzgados y los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa) no le quita su carácter de tribunal de anulación, sino que ello le permite una mejor impartición de justicia administrativa y nada más.

El argumento más importante que se esgrime para demostrar que en ocasiones el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actúa como un tribunal de plena jurisdicción es cuando se alega violación de la ley aplicada, y si ello es cierto, el Tribunal no se concreta a declarar la nulidad de la resolución reclamada, sino que además señala las bases conforme a las cuales debe dictarse la nueva resolución. Esto con sustento en:

"FACULTADES DEL TRIBUNAL FISCAL.- El Tribunal Fiscal tiene facultades de simple anulación más no de plena jurisdicción, y el acto impugnado ante él debe juzgarse a través de los fundamentos esgrimidos por las autoridades demandadas, y el actor en un juicio de esa naturaleza, sólo está obligado a combatir esos fundamentos y no otros diversos y a analizar y presentar las pruebas que considere oportunas en relación con el conocimiento que tenga de la resolución combatida.

Lo anterior, concretizado en el artículo 239, fracción III del Código Fiscal federal, bien puede considerarse como un exceso inútil del legislador, ya que las Salas del Tribunal, al ir analizando lo alegado y lo expresado por la autoridad en apoyo de los fundamentos y de las razones que motivan la resolución, va indicando a quién le asiste el derecho y por qué, por lo que aun cuando en sus puntos resolutivos el juzgador se concretara a declarar la nulidad de la resolución,

**TESTIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

en los Considerandos de la Sentencia están las bases en que se apoyó para llegar a esa conclusión.

Confirma lo expuesto en atención a la fracción y artículo indicado, al preceptuar que la sentencia definitiva del Tribunal Fiscal, podrá "declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo expresar con claridad la forma y término en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales".

Intentadas las cuestiones generales que sobre los apuntamientos generales, normativos y evolutivos de la justicia administrativa se forjaron en el debatir constante de la Ciencia Jurídica (en lo sustantivo y adjetivo), enseguida trataremos algunas consideraciones que sobresalen respecto del contencioso administrativo en nuestro país (*infra*, § 3.1) desde la etapa colonial, pasando por el México convulsionado (etapa independiente) hasta la promulgación de la Constitución Política vigente a partir de 1917, para que finalmente y por ser afín a nuestro objeto de estudio, se esboce la estructura, funcionamiento y facultades del nuevo tribunal federal administrativo y fiscal, lo cual permitirá envolver la mal denominada "instancia o recurso de la queja" en los efectos del juicio de nulidad (eje troncal del Cuarto Capítulo), que culmina en una serie de propuestas de modificación procesal fiscal.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**CAPÍTULO TRES**  
**LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO <sup>(100)</sup>:**  
**SU EVOLUCIÓN, FUNCIONAMIENTO, ORGANIZACIÓN Y FACULTADES**

**Sumario**

**3.1) Antecedentes del contencioso administrativo en México,** 3.1.1) Sus generalidades y principios en la época colonial, 3.1.2) Su transportación francesa y evolución constitucional, 3.1.3) Estado de Derecho y Estado Centralista: un caso de excepción del contencioso administrativo mexicano y preludio del liberalismo mexicano, 3.1.4) Aspectos medulares del liberalismo constitucional: un soporte prospectivo para el siglo XX, 3.1.5) Avance orgánico-funcional del contencioso administrativo mexicano: su reposicionamiento constitucional en 1917, 3.1.5.2) El reconocimiento constitucional del contencioso administrativo mexicano a la luz de la influencia francesa, **3.2) Apuntamientos legales de la justicia administrativa: un soporte financiero y tributario de origen,** 3.2.1) La Tesorería de la Federación en el marco de la facultad económico-coactiva en materia del interés fiscal, 3.2.2) Evolución orgánico-funcional de la justicia fiscal: su proyección como imperativo constitucional.

**3.1.- Antecedentes del contencioso administrativo en México.**

En este capítulo trataremos de reubicar en el contexto de la temática original, los aspectos que dieron relieve a los antecedentes del contencioso administrativo en nuestro país, considerando sus generalidades y principios en la época colonial, etapa histórica que considerando el régimen político que imperó,

<sup>(100)</sup> *Notas inéditas...*, *vid.*, nota a pie (10). En materia fiscal, se usa el vocablo "México" con sentido legal acorde a lo preceptuado en el artículo 8° del Código Fiscal de la Federación, además de manera convencional, como gentilicio en nuestra calidad de habitantes originarios del país denominado constitucionalmente (en estricto Derecho) Estados Unidos Mexicanos, que según MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, es incorrecto desde el punto de vista jurídico, ya que conlleva confusión entre las voces de "Nación" y "Estado" En este sentido, *cfr.* Además a CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "De estos 55 años (1945-2000) en la deuda externa latinoamericana", Ciudad de México, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 4ª. Época, num. 28, nov. 2000, pp. 303-366, toda vez que "... para entender el problema del endeudamiento externo ..." se precisa de conocer la diferencia entre "... nación y estado. ...", puesto que afirma que éste es la "... persona jurídica mayor ..." y por otro lado, siguiendo con MARTÍNEZ-CASTAÑÓN (*notas...*), el concepto sobre las cuestiones del Estado y Nación, debe considerarse a ésta (en el sentido antropológico y sociológico de I. H. MORGAN) como la antesala del Estado, y a éste, como el estado de organización superior a la que ha llegado la especie humana, en consecuencia, es un producto de la realidad social y cultural del hombre [*vid.*, notas a pie (43) y (100)]. Así, la nación se integra por factores extranormativos tales como: los históricos, los lingüísticos, los étnicos, las costumbres y tradiciones entre otros, menos el monopolio de la fuerza

parecería una paradoja que se hallan dado algunos elementos de impartición de justicia administrativa, y quizás el sustento de su transportación francesa a partir de 1824, en nuestra evolución y vida constitucional, cuya excepción lo sería el llamado Estado centralista en fricción con el Estado de Derecho, esta excepción (en el marco del contencioso administrativo), y preludeo del liberalismo mexicano, con la aportación de principios en el marco constitucional, significante del soporte prospectivo para el siglo XX, en el cual el avance orgánico y funcional atravesó por una serie de posicionamientos hasta llegar al reconocimiento en la vigente Constitución General de la República mexicana sin menoscabo de antecedentes legislativos previos a su avance jurídico-constitucional principalmente en lo financiero y tributario, materias que ubican en el imperativo "económico-coactivo".

### **3.1.1.- Sus generalidades y principios en la época colonial**

Los antecedentes del contencioso administrativo en nuestro país, existen desde la etapa (en su división tradicional) histórica de la Colonia, pues había un sistema de oposición en contra de las decisiones gubernamentales en defensa de los particulares, cuando éstos se considerasen agraviados por los actos de la Administración Colonial (el virrey, éste como representante de la Corona) <sup>(101)</sup>, podían acudir a las audiencias reales de las Indias, para que por medio de éstas se les diera solución a la insatisfacción propuesta por los colonos, fuera en contra de las decisiones de los ayuntamientos, o bien, contra los virreyes y gobernadores.

Así tenemos que "... Todos los Virreyes y Gobernadores, proveyeran a título de gobierno, está ordenado que si alguna parte se sintiera agraviada, puede apelar y recurrir las Audiencias Reales de Indias, así como en España se apela y recurre al

<sup>(101)</sup> *Id.*, notas a pie (10) y (54); cuyas bases nos permiten recordar de la existencia del peso que tuvo el aforismo "The King can do not wrong" que en castellano se traduce como: el rey no se equivoca, y que es lo contrario de los principios del Estado de Derecho, entre ellos, el principio de juridicidad que somete al control jurisdiccional no sólo los actos administrativos (actos de imperio), sino también los actos de la Administración (actos de gestión), en consecuencia, en el Estado moderno, la regla es: El Estado debe responder por sus actos (el ahora nuevo artículo 113 de la Constitución Política vigente desde 1917)

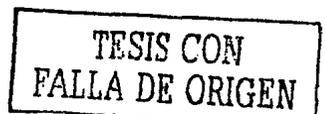
Consejo de Justicia lo que se provee en el de Cámara, y ahí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revocan o moderan los actos y decretos de los Virreyes y Gobernadores, quien estrechamente está mandado que por ningún modo impida o estorben este recurso..." (102).

En efecto, existía un modo en que las personas que se sintieran afectados en su esfera jurídica en contra de un acto de las autoridades en comento, hicieran valer sus derechos ante una especie de tribunal encargado exclusivamente para tramitar asuntos de carácter administrativo y judicial, y en el supuesto de que el virrey o de cualquier otro funcionario con mando insistiera en la aplicación del acto impugnado, entonces se tenía que enviar el acto al Consejo de Indias, cuyas facultades se extendían al conocimiento de los asuntos relacionados con: el comercio terrestre y marítimo, dictaba leyes, resolvía problemas políticos y militares; así como lo relativo a la presentación de propuestas al rey de los nombramientos de virreyes y obispos, sin descuidar la vigilancia y concentración de armas.

En términos generales, mediante la función juzgadora (como tribunal), emitía disposiciones cuya característica fundamental es que eran inapelables. Esta característica lo situaba como la máxima autoridad en el aspecto administrativo y judicial, rebasando por mucho las potestades mismas del virrey.

Otro aspecto de significativa relevancia, lo es la institución de las Audiencias Reales, cuyas resoluciones que eran desfavorables a los intereses y derechos de los particulares, sólo podían apelarse ante el Consejo de Indias, y éste resolvía en términos de justicia y equidad a favor de quien tuviera o le asistiera el derecho.

(102) CARRILLO-FLORES, Antonio. *La justicia federal y la administración pública*. Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1953, p. 167.



Posteriormente se organizó otra institución, la Real Ordenanza de Intendentes de 1786, con la cual los gobernadores de los reinos fueron sustituidos por los denominados intendentes y alcaldes mayores, así como por los subdelegados, resaltando en el artículo 7º la disposición de que la autoridad de los intendentes estaría respecto de las audiencias territoriales, según la distinción del mando, naturaleza de los casos y asuntos de su conocimiento según las Leyes de Indias, además de la aplicación en el cuerpo de esta Ordenanza. Esto se sustentó para evitar que las jurisdicciones establecidas en ellas no se confundieran, alteraran o implicarán motivo de concurrir todas en una persona (repartición de competencias), cuando se dirige principalmente esta disposición a evitar los frecuentes embarazos y competición que resultaría entre los intendentes y gobernadores, corregidores o alcaldes mayores.

Como se desprende de la evolución de la justicia administrativa (si así se quiere ver), todos los asuntos (judiciales o administrativos) estaban sujetos al Real Consejo de Indias, excluyendo sólo a la Junta Superior de Hacienda <sup>(103)</sup> (funcionaba como tribunal de apelación) que se encargaba de recaudar los impuestos de la Colonia.

La consideración que desde el principio de nuestra vida jurídico-constitucional (1824) <sup>(104)</sup> en el país, y ante este antecedente colonial, es de afirmar con beneplácito, el origen y evolución de un tribunal netamente administrativo (en nuestra investigación a partir del año dos mil) <sup>(105)</sup>, o sea, la

<sup>(103)</sup> *Idem*, nota a pie (11), cuya referencia consiste en el fuero de las potestades hacendarias, la infraestructura jurisdiccional "... comprendió diversos tribunales en las diversas materias hacendarias, incluso para dirimir algunas controversias fiscales...", además existió la "... Real Ordenanza que creó la Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincias...", así como la "... Junta Superior de Hacienda que fungía como Tribunal de Apelación de los asuntos contenciosos fiscales...".

<sup>(104)</sup> No olvidemos que es en 1824, que surge el primer texto constitucional formal en nuestro país, mismo que es una copia del sistema norteamericano, incorporándose a la estructura judicial mexicana la rigidez que hasta en la actualidad tiene (*infra*, § 3.1.2).

<sup>(105)</sup> *Idem*, nota a pie (93), p.1232: El Tribunal Fiscal mexicano tiene su sustento en la creación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que en el decir de SERRA-ROJAS, "... se apartó de la tradición jurídica mexicana, organizada bajo el sistema judicialista angloamericana, que entrega las controversias

premisa se traduce en que fue el primero de su género, con una autonomía establecida por las mismas leyes coloniales. Empero y en franco planteamiento, tenemos un ejemplo claro de la actuación tanto de los administrados como de la Administración, y por obviedad, si fue un beneficio para el particular, pero el matiz de fondo no le ayuda en nada, dado que las resoluciones eran a favor de la Corona, pero si innegable que sirvió de fundamento para los posteriores estudios en materia administrativa.

A este respecto, la idea del contencioso administrativo, en esa época se consideró como un antiguo Derecho, y no la revisión en juicio de las regladas resoluciones que dictaba la Administración colonial, pero las autoridades coloniales quisieron que fuese en cada caso, en "mérito de reales y supuestas razones de interés público a favor de las resoluciones". Así tenemos que el contencioso administrativo corría el riesgo de confundirse con el contencioso judicial, y en este sentir, las autoridades resolutorias lo eran el corregidor (la cúspide jerárquica en la jurisdicción administrativa), la cancillería (funciones que competían a las diputaciones, gobernadores y audiencias) y el Consejo de Indias, que resolvían en forma gubernativa cuestiones que competían a la Administración activa y fallaban sea enmendando, revocando o confirmando sus primeras providencias.

Ahora bien, la confusión de lo contencioso administrativo (con lo civil y criminal) no era más que el obligado corolario de la confusión que existía en todos los órdenes del Derecho, misma que tiene como su término cuando aparece la teoría de la división de poderes [*supra*, § 1.2.1 y nota a pie (33)].

---

administrativas al conocimiento de los tribunales judiciales ordinarios...". Agregando además la evolución legislativa que pasó por los años de 1938 y 1967 (con el Código Fiscal de la Federación), así como la Ley de 1946 (en materia contenciosa del Distrito Federal) y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Ante tales consideraciones, en el siguiente epígrafe ubicamos los aspectos históricos de la influencia francesa en el debate político y jurídico de la justicia administrativa tanto en lo filosófico y formal.

### **3.1.2.- Su transportación francesa y evolución constitucional**

Se ha ponderado la importancia que la doctrina francesa tiene no solo en la transposición, sino también en la evolución del contencioso administrativo mexicano. En efecto, es desde este país que se importan estas ideas revolucionarias en su momento, pero sustento del Estado de Derecho posteriormente y cuya base es la Constitución de Bayona que establece en sus artículos 56 y 57, la necesidad de crear un Consejo de Estado con competencia jurisdiccional.

A pesar de que en nuestro país no se llevó a cabo de manera inmediata la adopción de este tipo de normatividad y principios, fue quizás por no considerarse en ese tiempo y circunstancias, legítimo y adaptable a las necesidades del país, pero el hecho es de que al igual que la influencia de la Colonia, es otro antecedente.

Por ello, y para darle una concepción diáfana respecto del conocimiento del contencioso administrativo, era menester que se estableciera con rango constitucional, y tuviera la fuerza jurídica necesaria la organización de los tribunales judiciales y administrativos. Es así como en el año de 1812, se decretó la Constitución de Cádiz, que se promulgó tanto en España como en el Virreinato, a excepción de la Nueva España (nuestro país) en donde no tiene la aplicación debida. Es en esta Constitución donde se estableció un Consejo de Estado como único consejero del Rey en asuntos del Estado, pero desgraciadamente no se indicó el procedimiento a seguir en los casos de justicia administrativa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es hacia el año de 1824 [*supra*, nota a pie (104)], con la promulgación de la primera Constitución Política mexicana, en la que se trata de organizar todo el aspecto jurídico arraigado desde la etapa colonial, estableciéndose un Consejo de Gobierno, cuya composición se constituía por la mitad de los individuos del señalado y el Vicepresidente de la República fungiendo como Presidente de dicho Consejo <sup>(106)</sup>, y ésta, también recibe influencia de los Estados Unidos de Norteamérica, adoptando su rigidez judicialista, pero combinado con el Consejo de Estado, y es en esta copia norteamericana, cuando se incorpora al texto constitucional, imprimiendo así al sistema judicial mexicano la rigidez que aún posee, pero copiándose también lo orgánico y sin incorporar lo que debajo de la forma constitucional era la realidad valiosa, así como tampoco hubo el esfuerzo para adoptar la forma anglosajona de tribunales. Esto era imposible, dado que el procedimiento colonial del reclamo ante la audiencia (la decisiva influencia española), no iba a ser posible la organización de los tribunales judiciales como lo estaban en Norteamérica.

### **3.1.3.- Estado de Derecho y Estado Centralista: un caso de excepción del contencioso administrativo mexicano y preludeo del liberalismo mexicano.**

Instaurada ya la vida constitucional mexicana, primero (aunque nos pese) con la Constitución de Cádiz y después con el intento de poner vigente la Constitución de Apatzingán (Sentimientos de la Nación) de 1813, hacia el año de 1853, en plena dictadura, comandada por Antonio López de Santa Anna, Don

<sup>(106)</sup> SERRA-ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1982, p. 649, donde se detallan las principales facultades del Consejo de Estado, estipuladas en los artículos 116, fracción IX: (...) que se extienden a dar su dictamen en las consultas que le haga el presidente en virtud de la facultad del artículo 110 de la fracción XXI, referidas a las facultades del Presidente para conceder el pase o detener los Decretos Conciliatorios, Bulas, Pontificios, Breves y Prescritos con consentimiento del Congreso General, si contiene disposiciones generales, oyendo al Senado y en sus recesos al Consejo de Gobierno si se versen sobre negocios particulares o Gubernativos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se hubiere expedido sobre asuntos contenciosos.

Teodosio Lares como Ministro de Hacienda, propone se dicte una Ley (LEY LARES) con el fin de organizar lo referente a lo contencioso administrativo.

Ahora bien, hemos de indicar que ahora la influencia era francesa, un contencioso característico del tipo europeo, porque en él se reflejaba la llamada justicia retenida, dado que típicamente era la misma Administración activa la que decidía sobre el asunto controvertido.

Acorde a la Ley Lares, podemos exteriorizar en términos generales que:

Básicamente se organizó en una sección especial dentro del Consejo de Estado entonces existente, ésta debería formarse por 5 consejeros que nombraría el Presidente de la República, a los efectos de que su funcionamiento operara de la siguiente forma:

- a) En la primera instancia le tocaba conocer a la sección del Consejo de Estado, y en caso de no arreglar el asunto,
- b) Se iba a segunda instancia que es el Consejo de Ministros (todo esto dentro de la Administración), sin la participación de otro poder (Judicial).

Por tal motivo el artículo 1º de la citada ley lo estableció de una forma clara al declarar: "... No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas...". Este artículo señaló claramente que los actos del Poder Ejecutivo en esta materia no podrían ser revisados por el Poder Judicial, ya que si esto sucedía se rompería el sistema de la división de poderes.

En cuanto al artículo 2º, el Consejo se instituyó como la autoridad competente para conocer casi todas las cuestiones inherentes a la actuación administrativa [identificada con los actos administrativos (actos de imperio) y los actos de la Administración (acto de gestión)], relativas a las obras públicas, a los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ajustes públicos y contratos celebrados por ésta, a las rentas nacionales, a los actos administrativos en materias de policía, agricultura, comercio e industria, y que se identificarán con las finalidades del interés general de la sociedad, en la inteligencia, explicación y aplicación de los actos jurídico-administrativos y a su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Privado.

Esa característica competencial potenciada, aunado a su autonomía, llegaba al extremo, de que para poder proceder contra un funcionario administrativo, en caso de haber cometido delitos en la ejecución de sus facultades, existió el impedimento de proceder en contra de ellos, hasta en tanto no fueran consignados por la propia autoridad administrativa. Esto, según el artículo 13 que preceptuaba: "... Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración por crímenes y delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa...".

Se evidenció con ello, que la ley estableció la independencia que existía frente al Poder Judicial. Tan es así que en esta época no se podía demandar al gobierno ante los tribunales judiciales, sin antes presentar un estudio ante la propia autoridad, en el que se expusiera el objeto y motivo de la demanda, tal y como se plasmó en el artículo 7º: "... En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción de cualquier naturaleza que sea contra el gobierno, contra los estados o demarcaciones en que se divide, contra los ayuntamientos públicos, que dependen de la administración, sin haber antes presentado a la misma una memoria en que se exponga el objeto o motivo de la demanda...".

En síntesis, los principios de la Ley Lares de 1853, encausaron las reglas básicas de un tribunal de lo contencioso administrativo de corte europeo, ideado en el marco del Consejo de Estado, como la máxima autoridad jurisdiccional para

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

el conocimiento de los asuntos administrativos o cuando el Estado es parte en alguna controversia de carácter público entre particulares.

Pero no bastó con la ley de mérito, en ese tenor, se dio a conocer también el reglamento en el cual se asentaron las bases para el procedimiento del contencioso administrativo, que de una manera sistemática se enfocó sobre la organización y el modo de proceder, cuando un particular resultó afectado por el obrar de la Administración Pública. En consecuencia, el procedimiento organizado en la normatividad consistió en:

- 1.- Inicialmente la reclamación se presentó con el ministro respectivo;
- 2.- Una vez que el ministro tenía conocimiento de la reclamación y en un mes se llegaba a un acuerdo, el cual se pasaba a la Sección de lo Contencioso Administrativo del Consejo;
- 3.- Acto seguido, se tenía que notificar al reclamante y al Procurador General dentro del término de 20 días, éste, debía contestar su demanda;
- 4.- Ya notificadas las partes, ofrecían las pruebas y alegatos para la resolución;
- 5.- Durante los 15 días siguientes se tenía que dictar la resolución y se notificaba a las partes, ordenándose pasar copia de la resolución a todos los ministros;
- 6.- Tanto los ministros como las partes podían manifestar su inconformidad en un plazo de 10 días, caso en el cual el asunto se sometía a la decisión del Gobierno en Consejo de Ministros, en el concepto de que esta última decisión se ejecutaría sin recurso alguno;
- 7.- Si dentro del término no manifestaban su inconformidad o se interponía recurso, la resolución del Consejo quedaba firme.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Un hecho histórico, al igual que la creación del contencioso administrativo, como justificación del Estado de Derecho [*vid.*, nota a pie (50)], impidió la aplicación de la Ley Lares, porque con el triunfo de la Revolución de Ayutla, fueron desconocidos los actos del dictador, y así por la Ley del 26 de noviembre de 1855 se abolió la normatividad sobre la administración de justicia.

### **3.1.4.- Aspectos medulares del liberalismo constitucional: un soporte prospectivo para el siglo XX.**

Es de todos sabido que de 1853 a 1855, período que marca la existencia jurídica del contencioso administrativo mexicano (*aunque no hay que soslayar la existencia de la segunda ley laresiana de 1865 que pretendió el imperio de Maximiliano, aplicar con su respectivo reglamento*), se derrumba en el año de 1857, por el efecto de los cambios políticos y jurídicos que modificaron la mentalidad de los juristas y estudiosos del Derecho en esa época, sin olvidar que la república mexicana estuvo sometida al régimen centralista. Lo significativo de estos acontecimientos, finalmente se tradujeron en el triunfo de los liberales mexicanos (pilares y forjadores de la Constitución de 1857) que acabaron con el centralismo, caracterizado por la ausencia total del equilibrio de poderes (<sup>107</sup>) con la promulgación de la segunda Constitución Política que reinstalaba el federalismo y la vida republicana sobre la base de los tres poderes (con todo y lo que ello implicó).

El efecto lógico de los cambios que se suscitaron en todos los órdenes, culminó en el contenido liberal de la Constitución Política de 1857, y en lo referente a la justicia administrativa hubo una transformación distinta a la planteada tanto en las directrices de la Colonia como del centralismo (no se había

(<sup>107</sup>) *Idem.*, nota a pie (58), p. 30. La idea de los pesos y contrapesos se explica en la postura de Emilio RABASA quien considera que "... la completa separación de poderes no aseguraría su equilibrio, les daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo de altitud y ambos serían insoportables para los gobernados, se requiere por el contrario, que uno sirva de limitación al otro, por una especial intervención de sus actos".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

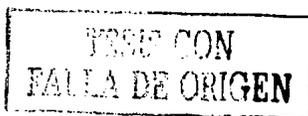
hablado de la formación de tribunales de tipo continental europeo, independientes de los poderes, legislativo y judicial) y el logró final con la aprobación de la nueva Constitución, es que no fue posible llevar a cabo estos procedimientos de tribunales administrativos, es decir, "... la constitución de 1857, no incorpora de manera específica, lo contencioso administrativo, por tal motivo como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar el artículo 14 constitucional, el juicio de amparo se convirtió en el contralor de la legalidad en todo el país y en todas las materias jurídicas y en consecuencia de la administrativa Local y Federal..." (108). Como habíamos expuesto, se estableció el principio de la división de poderes, confiando las controversias de orden administrativo al conocimiento del Poder Judicial.

Incluso, el supuesto fue que cuando la federación fuese parte de alguna controversia, quien debía resolver sería la Corte en única instancia, sin dejar de señalar que por lo que respecta a las contiendas entre particulares que controvirtieran la aplicación del Derecho federal, también la Corte sería competente en última instancia. Todo ello con basamento en el artículo 97 de la Constitución que indicaba:

"Corresponde a lo Tribunales de la Federación conocer las controversias en que ella fuese parte y que versen sobre las leyes federales, excepto cuando la aplicación de éstos sólo afectase intereses de los particulares, caso en el cual serían igualmente competente los jueces y Tribunales Locales del orden común".

En esta reflexión, la Constitución no contemplaba la formación de tribunales fuera del ámbito del Poder Judicial, ello hubiera bosquejado anti e inconstitucionalidad, desde luego con el puntal de que "... El sistema de

(108) Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, núm. 2, julio, 1973, p. 42



Contencioso Administrativo viola el principio de la división de poderes que consagra el artículo 50 de la Constitución de 1857, igual que el 49 de la vigente al juzgar en materia administrativa concretas facultades que corresponden al Poder Judicial...”, en virtud de haberse consagrado el principio de la “división” de poderes.

Analizando que los principios procesales en lo administrativo seguidos en otros países en la que es aceptada la organización del contencioso administrativo, en esa época hubiese chocado de lleno con nuestros preceptos constitucionales que prohibían que los poderes administrativos y judicial se reúnan en una persona o corporación, quedaba abierto el problema para determinación cuál hubiera sido el sistema más acorde con la misma legislación que vino a sustituir al contencioso administrativo.

Con toda razón el maestro FRAGA comentó al respecto que hay dos tendencias que marcan la desuniformidad de la doctrina nacional para resolver este problema: la primera sostiene que “... el Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar las controversias que se susciten por actos de la Administración y que el procedimiento para resolverlos es el procedimiento establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo poder; y la segunda sustenta que “... si bien la justicia federal sustituye a los tribunales administrativos sólo puede hacerse mediante el juicio de amparo...” <sup>(109)</sup> [vid, notas a pie (86) y (87)].

La tesis predominante se fundó en el hecho de que tal como se estableció en la Constitución, los principios básicos fueron los de la supremacía y unidad al poder judicial, y por ello, no era necesario el instituir tribunales administrativos, puesto que la Administración Pública estaba controlada con el juicio de amparo.

---

<sup>(109)</sup> *Idem*, nota a pie (20).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por lo tanto tenemos en el artículo 101 de la Constitución de 1857, establecía lo siguiente:

"... Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por Leyes o actos de cualquier autoridad que viole las garantías individuales; II.- Por Leyes o actos de autoridad federal que vulnere o restrinja la soberanía del Estado y III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal..." <sup>(110)</sup>.

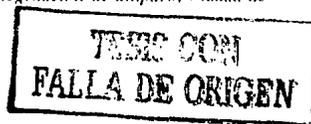
Con atinada razón podemos enunciar que esta Constitución (que sirvió de guía para la actual) en nada se le parece, dado que existió desacuerdo, en que la propia Administración resolviera o dirimiera sobre sus propios actos, de hecho el argumento se reducía a que se reunirían en una sola persona o corporación dos poderes, esto implicaba retroceso en el tiempo y se presentaba como un obstáculo para el futuro, que confrontaba con el despotismo.

### **3.1.5.- Avance orgánico-funcional del contencioso administrativo mexicano: su reposicionamiento constitucional en 1917.**

La vida constitucional en nuestro país no se detuvo, así como tampoco su evolución mediante el mecanismo de adiciones y reformas, sobre todo la constitución que se promulgó en el año de 1917.

Aunque si bien es cierto que en términos generales siguió la misma tradición que la del año de 1857 (a la cual sólo se le pretendían incorporar reformas, que era la intención de Carranza), dada la similitud de la mayoría de sus preceptos con la de 1917 ahora vigente, la inferencia es que el Poder Judicial seguía monopolizando la justicia administrativa por la vía de amparo **[vid, nota a pie (84)]** en las controversias con la Administración. En este sentido MARTÍNEZ-VERA

<sup>(110)</sup> TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. *Nueva legislación de amparo*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1975, p. 414

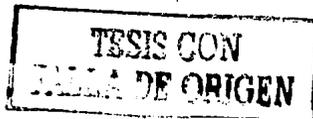


(<sup>111</sup>) expresa que "... Al expedirse la constitución de 1917 la situación del contencioso administrativo, quedó bajo la jurisdicción del Poder Judicial que en los términos de los artículos 103 y 104 constitucionales, estuvo facultado para conocer, mediante el juicio de amparo de los conflictos denominados contencioso administrativo... ". Esta descripción permitió primero, considerar (incluso por otros autores, entre ellos, el Maestro FRAGA) que el amparo dentro de nuestro sistema judicialista reemplazaba al contencioso administrativo (no era necesario), para la tramitación de las controversias administrativas por considerar más eficaz este medio de control de la Administración mediante el uso del juicio de amparo; y segundo, como lo estipularon los artículos enunciados, al momento en que la federación es parte en un conflicto, los únicos autorizados para conocer dicho litigio, son los tribunales judiciales federales, según se preceptuaba en el artículo 104 constitucional, y por tal motivo, sucedió que por un momento se pensó en la idea de la creación de tribunales administrativos.

Sin embargo, la necesidad de la creación de tribunales administrativos, fue creciendo, pues se sostuvo que el juicio de amparo era más adecuado para lograr el control de la constitucionalidad de los actos administrativos por excelencia, pero no de su legalidad, la cual debería circunscribirse a la jurisdicción de tribunales dependientes (diríamos influenciables) del propio Poder Ejecutivo que pudieran revisar la legalidad de sus propios actos. Por ello, según la doctrina consideró que "... No es necesario que un órgano creado para la decisión de las controversias forme parte del Poder Judicial, dada la amplitud de esta declaración, esta consagrada en México por la Corte la constitucionalidad de cualquier tipo de controversias administrativas..." (*el subrayado entre paréntesis es nuestro*).

Bajo estos sucesos, lentamente se fueron flexibilizando a tal grado que en la actualidad se cuenta ya con una cantidad importante de tribunales de tipo administrativo en casi toda la estructura político territorial del Estado mexicano

(<sup>111</sup>) MARTÍNEZ-VERA. Rogelto, *Derecho administrativo*, Ciudad de México, Porrúa, 1969, p. 259



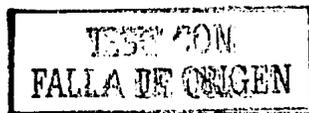
[*vid*, notas a pie (86) y (87)], puesto que en la actual Constitución Política General, debido al mecanismo de reformas y adiciones según el artículo 135, han sido posibles los cambios que en su momento se tocarán.

### **3.1.5.1.- El debate jurídico-doctrinal de la impartición de justicia administrativa en el siglo XX.**

En atención a lo expuesto, se observa que hay opiniones encontradas respecto de la aceptación o no de la jurisdicción administrativa fuera del poder judicial, porque precisamente tal oposición está referida supuestamente, con el sustento de los preceptos constitucionales inherentes a la separación de poderes y la división de funciones [*supra*, nota a pie (82-bis)], por ello, el matiz que predominó es que los tribunales de lo contencioso administrativo han sido instituidos en nuestro régimen por la idea de que éstos, están inmersos en la competencia (*lato sensu*) federal y ordinaria según el artículo 14 constitucional en su párrafo 2º se tiene que:

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, ***sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos***, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho (***las cursivas son nuestras***).

Sin embargo, en el análisis al artículo 104 constitucional, se pudo apreciar que el reconocimiento de los tribunales administrativos ya no es implícito (caso contrario al artículo 14), así, la fracción I de dicho artículo, automáticamente faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos que establezcan las leyes contra las sentencias de los tribunales administrativos, y el particular se encuentra más protegido, porque tendrá opción de ejercitar otra posibilidad de accionar contra la Administración y el tribunal administrativo.



Para CARRILLO-FLORES, la fracción I del artículo 104 constitucional no corresponde al contencioso administrativo material, dado que la interpretación legislativa y judicial es contraria a ello, la duda es si la citada fracción puede aplicarse sin que se reglamente en la ley secundaria, o si fuese indispensable que existiera una reglamentación, esto es, procedimientos organizados por las leyes secundarias para someter a los jueces federales las controversias suscitadas por la actividad de la Administración, y porque la justificación de ello, reside en lo defectuoso que éstos son, porque no determinan la forma de plantear la contienda ante los jueces, y tampoco no definen la intervención del coadyuvante de la Administración, dejando la valorización de la prueba a las normas comunes, y porque los fallos de declaración sólo se pueden reclamar a través del amparo, en razón de que la *ejecución de las sentencias no ofrece garantías* para su cumplimiento.

Por todos y cada unos de los puntos de vista expuestos, son de suponer que la fracción I del artículo 104 constitucional, no iba a satisfacer las necesidades procedimentales para una mejor garantía del particular frente al poder público.

En conclusión, hay razones suficientes por las cuales es que surgió la corriente a favor de la creación del contencioso administrativo, bajo el modelo francés, la cual no se pudo concretar por el arraigo en nuestros preceptos constitucionales de tipo judicialista. En consecuencia se hizo necesario elaborar un estudio más detallado para la incorporación de dichos tribunales sin que quebrantara los preceptos jurídicos establecidos con anterioridad.

La conclusión doctrinal en ese tenor se funda en el entorno de la anti e inconstitucionalidad del sistema procesal administrativo de la manera siguiente:

1.- Acorde al **artículo 41**, el ejercicio de la soberanía es por conducto de los Poderes de la Unión (en cuanto a su competencia), y por los de las entidades

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

federativas (en sus regímenes interiores), en estricto apego a los preceptos establecidos por la Constitución General y las particulares de las entidades federativas; aunado desde luego a los imperativos de la "división" de poderes establecida en el **artículo 49**, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial (al igual que en las entidades federativas y el Distrito Federal), por ello existe la prohibición de que:

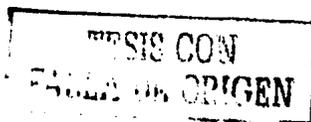
**A)** No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación,

**B)** Ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29 y

**C)** En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En principio, se desprende que de la lectura de estos artículos (separación de poderes y división de funciones) no llevaba ni lleva necesariamente a la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos.

2.- El **artículo 13** en efecto, contiene que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, por lo tanto, se prohíbe el fuero (excepto el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar), o el goce de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos fijados en la ley. En este sentido, los tribunales administrativos no se encontraban ni se encuentran en el supuesto de los tribunales especiales (instalación transitoria).

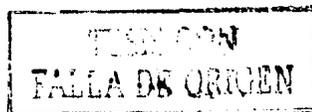


3.- En cuanto al **artículo 14** en su párrafo segundo, es claro que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, ***sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos*** (como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal o la de las entidades federativas y Distrito Federal), en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas (en este caso, la ley de justicia fiscal y ahora orgánica del tribunal de referencia) con anterioridad al hecho.

El resultado era y es la **exigencia de un juicio** ante los tribunales **previamente establecidos**, por lo tanto, tampoco suponía un obstáculo para la existencia de los tribunales administrativos.

4.- Tampoco existía violación a la Constitución Política General en la idea de que la Administración juzga sus propios actos por medio de los tribunales administrativos, haciendo justicia por sí misma ( juez y parte). El **artículo 17** preceptúa que los órganos encargados de examinar y actuar las pretensiones frente a la Administración están investidas de independencia respecto de la Administración activa, pero no necesariamente deben adscribirse en la organización judicial ordinaria.

No esta por demás citarlo, la Constitución Política citada es flexible acorde a los preceptos indicados porque por un lado se prohíbe y por el otro se le da la solución a esa negativa. Es por ahí que se dio la salida al problema contencioso administrativo interpretando los artículos de acuerdo al propio interés de la doctrina para poder organizar los propios tribunales administrativos, siempre y cuando no vaya en contra de los preceptos constitucionales.



Tan es así que posteriormente se instaura el Tribunal Fiscal de la Federación, siendo uno de los primeros tribunales en este tipo, por la ley del 27 de agosto de 1936 cuya organización y funcionamiento se haya regulado en el Código Fiscal de la Federación hasta 30 de diciembre de 1938, cuyos motivos fueron: la creación de un órgano de jurisdicción especial; la realidad de nuestro país, el reconocimiento de la necesidad de contar con tribunales para resolver las controversias que pudieran suscitarse entre la Administración y administrado.

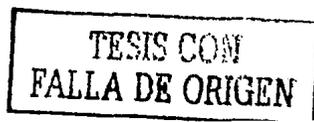
Con lo anterior podemos afirmar categóricamente que a partir de esa fecha quedó dentro de los lineamientos constitucionales el funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación y así vemos que ante dicho tribunal se ventilarán nada más problemas de carácter contencioso administrativo.

### **3.1.5.2.- El reconocimiento constitucional del contencioso administrativo mexicano a la luz de la influencia francesa.**

La lucha jurídico-constitucional a partir de 1824, y después de 163 años <sup>(112)</sup> se modifica vía adición el artículo 73, incorporándole una nueva letra **(H)** a la fracción XXIX, en la cual se le otorgan facultades al Congreso de la Unión para XXIX 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.

La reforma expuesta se derivó conforme a los imperativos de la Constitución General de la República y paralelamente hacia las entidades federativas, en consonancia con en el artículo 116, fracción V que autoriza de forma potestativa, la instauración de los tribunales administrativos estatales también con las

<sup>(112)</sup> Publicadas en el D. O. F. del 10 de agosto de 1987



características del federal (y el del Distrito Federal desde 1971 con sustento constitucional desde 1997 en el artículo 122- Base Quinta).

Ahora bien, la interrogante sería si se justifica la existencia de estos tribunales, y a lo cual se contestaría que sí, pero aunado a su eficacia jurisdiccional, ello al margen del juicio de amparo. En términos generales ha sido realmente un remedio eficaz para garantizar la legalidad de los actos administrativos, pero por desgracia, actualmente su organización no da para un correcto desempeño apropiado [a partir de su última reforma (2000) se han saturado de trabajo los tribunales judiciales federales y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación] a las necesidades de la vida moderna de la Administración y a la protección de los derechos de los administrados.

### **3.2.- Apuntamientos legales de la justicia administrativa: un soporte financiero y tributario de origen.**

No podíamos evitar el manejo aunque somero de los primeros apuntamientos legislativos sobre la justicia administrativa sólo en el marco de las finanzas y tributación. El análisis en este párrafo permitirá ilustrar las legislaciones y pioneras que contenían prístinamente las facultades sobre las materias citadas.

Hemos insistido en que el debate doctrinal y jurídico en nuestro país en torno a las cuestiones de lo contencioso administrativo y justicia administrativa, no se ha caracterizado por tener una presencia más o menos permanente y estable en la práctica del foro, empero, y con todas las dificultades que se hallan presentado a partir de la década de los años treinta, respecto de la seguridad jurídica, las leyes federales de: la Tesorería de la Federación y de Justicia Fiscal, representaron los más fieles antecedentes y sustento de impulsar la justicia administrativa (aunque sea por vía procedimental) en un México convulsionado política y económicamente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En ese tenor se esbozará el contenido de dichas leyes referidos y delimitados según se indicó en la metodología de esta investigación.

### **3.2.1.- La Tesorería de la Federación en el marco de la facultad económico-coactivo en materia del interés fiscal.**

El esquema jurídico según esta ley, se presumía necesariamente sobre la idea del juicio ante el Poder Judicial respecto del ejercicio de la facultad económico-coactivo en el requerimiento de cantidades exigidas en el tenor del interés del fisco.

En congruencia con la ley (año 1936), se estableció (el denominado Capítulo del Juicio de Oposición) la substanciación de la controversia financiero-tributaria ante un Juzgado de Distrito que le correspondiera al opositor jurisdiccionalmente hablando, dentro de los treinta días siguientes una vez formalizado el otorgamiento de la garantía del interés fiscal así como los gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa (artículos 60 y 61).

Ya transcurrido el término de 30 días, y sin que se hubiere formulado la demanda, si la autoridad administrativa no la contestaba, se tenía por consentida la resolución administrativa (rebeldía o afirmativa ficta según fuera el caso), y en el supuesto de que la oficina exactora no hubiera recibido oportunamente el aviso correspondiente del juzgado de conocimiento, de que ante él se había presentado la demanda o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el Juzgado, continuaba el Procedimiento Administrativo de Ejecución (negativa ficta o declaratoria de rebeldía).

Tal exposición impone afirmar que en el párrafo que antecede, no queda clara la separación entre el procedimiento y el proceso, pero no obstante el

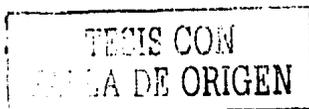
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a este juicio de oposición al momento de resolver que el juicio de amparo era improcedente cuando el particular poseyera un recurso (en este caso administrativo o contencioso) ordinario de defensa; muy pronto se percibió que no era el camino adecuado para la resolución de las controversias administrativas ante las autoridades hacendarias y el contribuyente, porque era un juicio largo (otorgada la garantía fiscal el contribuyente perdía el interés en continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción) y deficiente; se carecía además de los mecanismos de comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales.

### **3.2.2.- Evolución orgánico-funcional de la justicia fiscal <sup>(113)</sup>: su proyección como imperativo constitucional.**

Habíamos expresado doctrinalmente la importancia que esta ley tiene en la evolución del contencioso administrativo y la justicia fiscal [*vid*, nota a pie (105)], y ella radica en su carácter prístino respecto de la justicia fiscal y administrativa desde el 27 de agosto de 1936, y con vigencia partir del 1º de enero de 1937, período en que es expedida bajo el mando político y administrativo del presidente Lázaro Cárdenas, y en consecuencia la plataforma de la que asciende formalmente a la vida jurídica del país el Tribunal Fiscal de la Federación, como un órgano jurisdiccional subordinado jerárquicamente al titular del Poder Ejecutivo y afirman no pocos, al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero autónomo al decir el Derecho.

(113) Como antecedente, es de recordarse que desde la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, que entrara en vigor a partir del 1º de enero de 1937, la función del Tribunal Fiscal de la Federación (ahora de Justicia Fiscal y Administrativa), era la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos, advirtiéndose que cuando se decidiera sobre la reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por el acto impugnado no solo anularía el acto, sino también fijarían los derechos del particular, condenándose a la Administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, estableciendo la obligación del Órgano Jurisdiccional de pronunciar sentencias de nulidad para efectos, consistentes en el deber a cargo de la autoridad de conducirse en determinada forma, no obstante ello, se detaba en manos del propio Tribunal el decidir cuándo debía pronunciarse esa nulidad lisa y llana o bien una nulidad para efectos.



Concebido así, primeramente tenemos que el tribunal nació con el estigma de su inconstitucionalidad, y no fue sino hasta 1946 que el Constituyente Permanente fijara su atención en la institución y procurara la reforma al artículo 104 de la Constitución General de la República quedando como sigue:

"Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- (...)

"... En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos..." <sup>(114)</sup>.

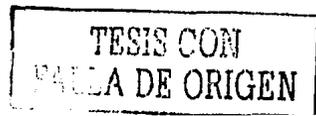
Pero es de considerar que esta reforma no paró hasta ahí, dado que persistían las dudas sobre su eficacia proba entre otros tangibles factores que avalaban a la institución, por ello era menester acabar con las persistentes dudas respecto de su constitucionalidad; pretexto por el cual, en el año de 1967, se vuelva a tocar la norma constitucional, para establecer lo siguiente:

"Corresponde a los tribunales de a la Federación conocer:

I.- (...)

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

<sup>(114)</sup> Publicada en el D.O.F. del 30. de diciembre de 1946



las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo..." (115).

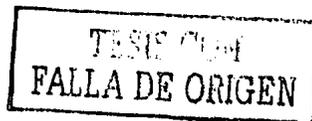
Sin embargo, circunscrito el imperativo de la justicia administrativa en el artículo 104, planteó la premisa de que éste pertenecía al poder judicial (fuera del contexto de la influencia francesa), hacia el año de 1987, (consideramos en la línea del contencioso francés) se reforman los artículos 73 y 104 constitucionales, cuya considerativa dispone respectivamente, que:

"El Congreso tiene facultad:

I a XXIX.- G.- (...)

XXIX.- H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del

(115) Publicada en el D.O.F. del 25 de octubre de 1967



Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones ( <sup>116</sup>).

POR ELLO SE DEROGAN LOS PARRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO DE LA FRACCIÓN I. SE ADICIONA LA FRACCIÓN I-B.

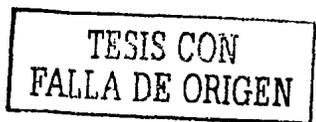
I.-

(...)

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

En la actualidad el artículo 73 fracción XXIX-H, suprime de su texto el enunciado "o del Distrito Federal", y al crearse el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal [ *vid*, nota a pie (87) ], es porque existe precepto expreso en el artículo 122 Base Quinta constitucional. Esta perspectiva de reformas y adiciones definitivamente han sido decisivas para plantear la necesidad de defender en alguna medida la teoría francesa reflejada en la evolución orgánico-funcional de la justicia administrativa y fiscal (a partir del año dos mil), la cual se desarrollará en el capítulo cuarto.

(<sup>116</sup>) Publicada en el D O F del 29 de julio de 1987.



127

CAPÍTULO CUATRO  
CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA QUEJA A LA LUZ DE LA  
INTERPRETACIÓN JUDICIAL Y COMO OBSTÁCULO A LA IMPARTICIÓN DE  
JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE DERECHO

*Sumario*

**4.1) Aspectos preliminares de lo orgánico-funcional del nuevo Tribunal Federal de Justifica Fiscal y Administrativa**, 4.1.1) Una visión restringida de su nueva estructura, 4.1.2) Relevancia de sus aspectos competenciales, **4.2) El juicio de nulidad como supuesto y justificación de la justicia administrativa, ante la ineficacia de la queja**, 4.2.1) La tramitación y sus supuestos de procedibilidad, 4.2.2) Efectos procesales y clasificatorios por la omisión de requisitos procedimentales en la presentación de demanda, **4.3) La etapa resolutoria del proceso administrativo: un presupuesto de la queja en el juicio de nulidad federal**, 4.3.1) Un enfoque legal de las sentencias federales en el cartabón del tribunal fiscal y administrativo: a manera de aproximación, 4.3.2) La excitativa de justicia: principio determinante de la etapa resolutoria en el contencioso administrativo federal, 4.3.3) Tipos de sentencias administrativas *lato sensu*: una adecuación al tema, **4.4) Los medios de impugnación contra las decisiones jurisdiccionales definitivas del tribunal de lo contencioso administrativo federal**, 4.4.1) La importancia del juicio de amparo como medio de defensa contra las sentencias definitivas en materia fiscal y administrativa federal, 4.4.2) El recurso de revisión como medio de defensa del tribunal de lo contencioso administrativo federal, **4.5) La queja: sus consideraciones jurídicas a la luz de la interpretación judicial, como obstáculo de la seguridad jurídica y de la impartición de justicia como imperativos constitucionales**, 4.5.1) La necesidad de ubicarla conceptualmente como un verdadero mecanismo *ex post* de excitativa de justicia administrativa, 4.5.1.1) Su origen y evolución jurídico-conceptual en el marco de la legalidad e interpretación judicial, 4.5.1.2) Algunos matices conceptuales, previos a la adecuación del vocablo "incidente" al proceso administrativo de la queja, 4.5.1.2.1) Sentido etimológico y semántico de la queja en el juicio de nulidad, 4.5.1.2.2) La inadecuación genérica de la instancia, 4.5.1.2.3) La esencia recondutora del recurso: un error de interpretación en la ejecución de las sentencias firmes en materia administrativa, **4.6) Terminación del juicio de nulidad: una visión procedimental *ex post* y los aspectos generales de su tramitación y procedibilidad**, 4.6.1) La improcedencia de la queja: una aproximación genérica en el marco de su interpretación jurisdiccional, 4.6.2) Los supuestos de procedencia de la queja y la discrecionalidad: el caso de incumplimiento con pretensión de caducidad, **4.7) Estado de Derecho y justicia administrativa: La necesidad de elaborar reformas sustanciales a la normatividad fiscal-administrativa para la eficacia de la queja en el incumplimiento de las sentencias**, 4.7.1) Breve reseña histórica de la queja en el marco de sus reformas, 4.7.2) La queja a la luz de la interpretación judicial, 4.7.3) Perspectiva jurídico-procesal de las propuestas a la normatividad en materia de lo contencioso administrativo federal para el caso concreto: el incidente de queja, 4.7.3.1) En el contexto jurídico-orgánico, 4.7.3.2) En lo sustantivo y procesal al Código Fiscal de la Federación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4.1.- Aspectos preliminares de lo orgánico-funcional del nuevo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Para colocarnos en un somero análisis (dado que no es el aspecto troncal de la tesis) de la nueva estructura y funcionamiento del nuevo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es menester abordar los aspectos más importantes sobre la Exposición de Motivos que el legislador consideró respecto de las reformas del año dos mil.

En forma substancial, tal exposición que justifica legislativamente las reformas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación), señala como causas de esas reformas que:

1.- En virtud de que la función jurisdiccional del Estado (en este caso, la del Gobierno Federal) está situada entre las más relevantes, por cuanto a que los tribunales al exteriorizar 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, desde el ángulo de la ética social, porque la misión encomendada al juzgador, resulta una actividad indispensable para alcanzar una justa y ordenada convivencia comunitaria.

2.- En esa perspectiva, en la exposición de mérito el legislador federal consideró que es de vital importancia la revisión del ordenamiento legal acerca de las cuestiones sobresalientes que descubre la experiencia cotidiana de los tribunales, se convierte en un ejercicio valioso de la función legislativa orientada a perfeccionar los instrumentos jurídicos de que disponen aquellos para mejorar sus resultados.

3.- En consecuencia, las reformas que se proponen toman como eje central el de la seguridad jurídica, procurando dar mayor certidumbre a las partes en el

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

juicio, y en esta tesitura, en el caso de la negativa ficta, queda incorporada en el proyecto de la legislación orgánica del tribunal, dado que la prevista en el Código Fiscal de la Federación ha originado dificultades de interpretación, al aludir sólo a las autoridades fiscales (por razones obvias de su origen). Asimismo, en atención a los requerimientos de impartición de justicia administrativa, motivados por el notable incremento de demandas presentadas por los justificables, fundamentalmente en el interior del país, se propone el establecimiento de varias Salas Regionales, bajo los principios de regionalización y distribución equitativa de los asuntos a su cargo, por lo que se plantea la reforma a los artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

4.- La reforma al artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, por lo que hace a que los particulares que no hubiesen recibido constancia de notificación del acto administrativo que pretendan impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sólo estarán obligados a señalar dicha circunstancia en el escrito de demanda, siendo la autoridad demandada quien, en su caso, deberá demostrar la existencia de la notificación respectiva y la fecha en la que se realizó, cuando se haga valer la extemporaneidad de la demanda.

5.- Se especifica que el tribunal estará obligado a declarar u ordenar con la debida fundamentación y motivación, la existencia de un derecho o el cumplimiento de una obligación, según sea el caso, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada, en virtud de que con ellas se establecería con mayor claridad el objetivo que deben tener las pruebas ofrecidas por las partes en las controversias que sean competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Aunque a partir de 1996 se estableció en el Código Fiscal de la Federación la posibilidad de realizar las notificaciones vía facsimilar cuando así lo solicitara la parte interesada, a efecto de dar celeridad a los procedimientos que se llevan a cabo en el tribunal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En este sentido y aprovechando los avances tecnológicos en materia de comunicación vía electrónica, se apoya la propuesta de la iniciativa que se dictamina en la que se establece la posibilidad de que el tribunal pueda realizar la notificación de los acuerdos o resoluciones dictados en un juicio, a través del correo electrónico con la condición de que la parte interesada manifieste su deseo de recibir las notificaciones de dicho órgano jurisdiccional por esa vía y proporcione su dirección de correo electrónico.

6.- Asimismo, se señala que es importante establecer que en el caso de contradicción de sentencias que deba resolver el Pleno del tribunal, será necesario reunir un **quórum** mínimo de 10 Magistrados para que por mayoría se decida cuál tesis debe prevalecer, constituyéndose en jurisprudencia.

7.- Se adiciona el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, en el que se señala un incidente para la suspensión de la ejecución y se reforma el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, para incluir la tramitación de lo que es una de nuestras propuestas, en este caso: la de modificar la denominación de la multicitada instancia de queja, cuyo correcto manejo semántico y jurídico- procesal obliga a denominarlo como **incidente de queja** (*infra*, §§ 4.5 a 4.5.1.2.3 y 4.7.3).

Por lo expuesto, es de concluirse que lamentablemente, los creadores de las reformas al Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no señalan en la Exposición de Motivos correspondientes, las causas por las cuales se reforman, entre otras cuestiones, los artículos relativos al cambio de denominación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa antes Tribunal Fiscal de la Federación, a la ampliación de su competencia material, y a la facultad de que en sus sentencias se puedan pronunciar sobre la existencia de derechos adquiridos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En efecto, con anterioridad a las reformas del 30 de diciembre del 2000, el órgano jurisdiccional encargado de la tramitación del juicio de nulidad, se denominaba Tribunal Fiscal de la Federación, y en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación se regula el contenido de los fallos de dicho tribunal, indicando que tipo de sentido tendrían sus sentencias, consistentes en reconocer la validez de la resolución a debate (fracción I), declarar la nulidad de la resolución a debate (fracción II), y declarar la nulidad para efectos de la resolución impugnada (fracción III). Asimismo, la competencia en el ámbito material de dicho tribunal, lo constituían los actos precisados en el artículo 11 de su Ley Orgánica.

Bajo los argumentos expuestos con las reformas en comento, el efecto se tradujo simplemente a un cambio de denominación de lo que fue el Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que ahora es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En este punto es preciso señalar que en un principio el antiguo tribunal tenía como finalidad solo la resolución de conflictos en materia estrictamente fiscal hasta el año dos mil, de ahí su denominación inicial. Empero, con las citadas reformas, no sólo se cambia la denominación, sino que además se amplía en su ley orgánica su competencia material.

Ciertamente, el texto del artículo 11 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, precepto que regula su competencia material, establece lo siguiente:

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

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

*II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

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

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

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

*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 grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.*

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

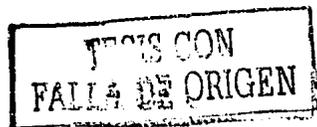
*VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.*

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

**No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa. (Lo resaltado es nuestro y corresponde a la reformas de diciembre del 2000)**

De la anterior transcripción, se advierte que en virtud de las reformas en comento ( diciembre del 2000), se amplió la competencia material (la que no se consideró en la Exposición de Motivos) del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues ya no solo se limitará a conocer de asuntos relacionados sólo con la materia fiscal, pensiones, contratos de obra pública



y responsabilidades de servidores públicos, sino que además conocerá de la materia administrativa en *lato sensu*, en virtud de las nuevas facultades para 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.

Asimismo, es de relevante importancia la reforma al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, mismo cuyo texto es el siguiente:

*"Artículo 239.- La sentencia definitiva podrá:*

*I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.*

*II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.*

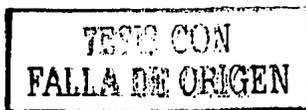
*III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.*

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

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

*Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales."*  
***(Lo resaltado es nuestro y corresponde a la reformas de diciembre del 2000)***



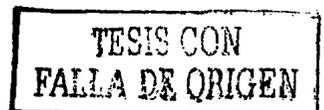
Se advierte que se le conceden al nuevo tribunal federal de lo contencioso administrativo, facultades para reconocer la existencia de derechos adquiridos, situación que analizada a la luz de los tipos de contencioso administrativos de tipo francés, implica que con esta reforma se refuerzan las ideas de que este órgano jurisdiccional tiene el carácter de un tribunal de plena jurisdicción, al no limitarse a nulificar un acto, sino además cuenta con la facultad de reconocer derechos a favor de un determinado sujeto.

En ese sentido, y atendiendo al sentido gramatical de las palabras de la nueva denominación del tribunal, en nuestra postura consideramos que el cambio de denominación obedeció a que con la anterior su competencia material se limitaba estrictamente a la materia fiscal, lo cual inclusive con anterioridad a las reformas era falso, pues el Tribunal también conocía de asuntos que no tenían el carácter de fiscal, porque aunado a que con las reformas se amplía de manera general la competencia del tribunal de mérito en la materia administrativa, y por ello era necesario que su denominación no estuviera restringida a la materia fiscal.

#### **4.1.1.- Una visión restringida de su nueva estructura.**

En este epígrafe nos avocaremos a reseñar en términos generales la nueva estructura del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En esa relación, tal organización se encuentra en detalle, integrado (aún) por la Sala Superior y por un número determinado de Salas Regionales, que surgen en razón de las cargas de trabajo.

En este contexto, primeramente desarrollaremos la integración de la Sala Superior, cuya integración es de 11 Magistrados, los cuales, reunidos en Pleno o por Secciones, resolverán los asuntos que la propia ley orgánica le confiera.



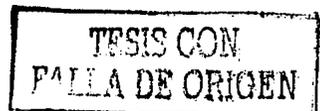
Como es sabido en el mundo del foro procesal en materia fiscal-administrativa, el Pleno se compondrá con los integrantes de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que pueda sesionar.

En cuanto a las Secciones de la Sala Superior, según la ley, se integran con 5 Magistrados de entre los cuales se elegirán a sus presidentes, y para la legalidad de las sesiones, basta la presencia de cuatros de sus miembros, y aclarando que el Presidente del Tribunal no es parte integrante de las Secciones.

Otro de los aspectos que siguen vigentes, lo es el de la organización e integración de las Sala Regionales (distribuidas en once delimitaciones territoriales de la República) y cuya composición es de 3 Magistrados, número con el cual se sesiona, y requisito para que se tomen las resoluciones que les competen.

Es importante señalar que los nombramientos de los Magistrados son realizados por el Presidente de la República y con la aprobación del Senado, y cuyos requisitos son los tradicionales, estos es: **1)** deberán ser mexicanos por nacimiento, **2)** estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, **3)** ser mayor de 35 años, **4)** ser de notoria buena conducta, **5)** ser Licenciado en Derecho con título registrado expedido cuando menos 10 años antes de dicha fecha y **6)** contar con 7 años de práctica en materia fiscal.

Explicado el primer escalón jerárquico del Tribunal Federal en comento, el demás personal (los demás escalones jerárquicos, administrativos y coadyuvantes) está referido a: Una Secretaría General de Acuerdos, una Secretaría Adjunta de Acuerdos por cada Sección de la Sala Superior, una Oficialía Mayor, un Contralor, las Secretarías, las Actuarias, los Peritos, y el personal que sea necesario para el despacho de los demás asuntos.



#### 4.1.2.- Relevancia de sus aspectos competenciales.

En *lato sensu*, podríamos decir que la competencia del tribunal federal de lo contencioso administrativo está referida al ámbito denominado federal dentro del cual esta porción orgánica del Gobierno Federal puede desempeñar válidamente sus facultades; ello no obsta que en *stricto sensu*, la idea conceptual que sobre la competencia de este órgano jurisdiccional de excepción tiene la doctrina <sup>(117)</sup>. Lo anterior se traduce a que en términos del lenguaje jurídico, la competencia del tribunal administrativo, se enmarca como la medida del poder jurídico (facultad) que la norma jurídica le otorga a un órgano (en este caso jurisdiccional) para actuar en un determinado sentido legal en el despacho de sus asuntos, sea por materia, territorio, grado o cuantía. Por ello, se precisa esclarecer una distinción, los términos jurisdicción y competencia no son sinónimos, pues a través del primer término hacemos referencia a la actividad de un poder de Estado, que se manifiesta a efecto de dirimir una controversia mediante la aplicación de una norma general al caso concreto, siendo que por lo anteriormente apuntado, por competencia debemos entender el límite o ámbito de validez de dicha función.

La doctrina a elaborado el distingo entre dos manifestaciones de la competencia; la objetiva y la subjetiva, que para los efectos de esta investigación, la primera se refiere al órgano jurisdiccional con independencia del titular, esto es, de la persona física que se encuentra al frente del órgano, y en cuanto a la segunda, está referida simplemente al titular y/o titulares del órgano

<sup>(117)</sup> *Diccionario Jurídico...*, *supra*, nota a pie (5), pp. 542-545; respecto del panorama jurídico-doctrinal del concepto competencia, partiendo desde su idea etimológica hasta su sentido jurídico, encontramos a grandes doctos. entre ellos a: ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, BECERRA-BAUTISTA, CALAMANDREI, CARNELUTTI, COFFURE, GÓMEZ-LARA entre otros. Es así como el concepto de referencia se ha considerado desde siempre como una categoría multívoca, a saber: "aptitud", "habilidad", "capacidad", "suficiencia" o "disposición".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

jurisdiccional, esto conlleva al análisis de las decisiones colegiadas de las Salas del tribunal).

Así, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se rige por la competencia objetiva, esto es, con independencia del titular del órgano jurisdiccional (colegiado), con base a los criterios de competencia (territorial, por materia, cuantía o grado), y en el caso que nos ocupa, la integración de los órganos del Tribunal (Sala Superior y Salas Regionales), la competencia se da por razón de territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; para el caso de que sean varias las autoridades demandadas, la Sala que será competente será aquélla en donde se encuentre la autoridad que dictó la resolución impugnada, y cuando el demandado sea el particular se atenderá a su domicilio, reglas que se encuentran previstas de manera expresa en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior, tomando en cuenta que la circunscripción territorial de las Salas Regionales, dependerá de la división territorial efectuada en la República mexicana y según lo preceptuado por la ley (artículo 28 de su Ley Orgánica). Asimismo, la competencia de las Salas Regionales se rige por el criterio de materia y no sólo por el criterio de territorio.

Para reseñar un panorama competencial de este órgano jurisdiccional, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece lo siguiente:

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

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

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**II.-** Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

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

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

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

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

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

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

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

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

**X.-** Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de



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

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

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

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

**XIV.-** *(...),*

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

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

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

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

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

De lo anterior podemos concluir que la nueva perspectiva competencial en atención al criterio de materia, se puede clasificar en los siguientes sectores:

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1.- Materias estrictamente tributarias, esto es, que se refieren al aspecto fiscal, las hipótesis normativas previstas en las fracciones I a IV y IX del artículo en análisis y que son a saber:

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

Segundo.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibidos por el Estado (fracción II).

Tercero.- Las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales. (fracción III), por ejemplo, las impuestas por incumplimiento a requerimiento de obligaciones efectuada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuarto.- Las que causen un agravio en materia fiscal, distinta al que se refieren las fracciones anteriores (fracción IV), por ejemplo una consulta efectuada a la autoridad respecto a la aplicación de normas que regulen la determinación de un impuesto federal en particular.

Quinto.- Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros (fracción IX).

2.- Pensiones Civiles y militares (fracciones V y VI).

3.- Responsabilidades de los servidores públicos (VIII, X, XII) y

4.- En sentido amplio, toda materia administrativa (Fracción VII y XIV).

Cabe mencionar que la fracción XIV del artículo en comento, se efectuó en las reformas del 2001, trayendo una importante extensión de la competencia del

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

tribunal, lo cual se advierte que la competencia en razón de materia es en su mayor parte referida a la materia administrativa, por lo que ello constituye una de las causas del cambio de su denominación.

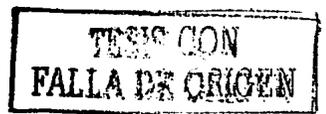
Con relación a la competencia por razón de cuantía o importancia del asunto, lo encontramos en la competencia de la Sala Superior del Tribunal, en el sentido de que Sala Superior se rige por el ejercicio de una facultad denominada "de atracción", la cual consiste en conocer de un asunto atendiendo a su cuantía, o bien, que para la resolución de la litis planteada sea necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Así, el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, establece lo siguiente:

*"Artículo 239-A.- El Pleno o las secciones del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, de oficio o a petición fundada de la Sala regional correspondiente o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.*

*I.- Revisten características especiales los juicios que:*

- a) El valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatid, o*
- b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso, el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.*



*II.- Para el ejercicio de la facultad de atracción, se estará a las siguientes reglas:*

- a) La petición que, en su caso formulen las Salas Regionales a las autoridades deberán presentarse hasta antes del cierre de la instrucción.*
- b) La Presidencia del tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la sala Regional antes del cierre de la instrucción.*
- c) Los acuerdos de la Presidencia que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio, serán notificados personalmente a las partes por el Magistrado Instructor. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en el Distrito Federal, así como que designen persona autorizada para recibir las o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en el mismo. En caso de no hacerlo, la resolución y las actuaciones diversas que dicte la Sala Superior les serán notificadas en el domicilio que obre en autos.*
- d) Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la secretaría General de acuerdos de la Sala Superior, la que la turnará al Magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.*

Ahora bien, la competencia de la Sala Superior no sólo se rige por el principio antes comentado, sino también por el criterio de materia, pues las Secciones de dicha Sala conocerán de las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, de conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal que nos ocupa.

Reseñadas las cuestiones más elementales que sirven de soporte en nuestra investigación, es como puede comprenderse el sentido jurídico y filosófico de la justicia administrativa en nuestro país, y en consecuencia, el efecto nocivo que causa la inejecución de un acto de autoridad competente, cuya decisión agotó todos los medios procesales para llegar a esa resolución que reintegra en un momento dado, los derechos subjetivos y administrativos a que tiene derecho el ciudadano-contribuyente y/o el ciudadano-administrado. En este sentido, veremos

porque el juicio de nulidad es el supuesto y justificación de la existencia del contencioso administrativo como imperativo constitucional.

#### 4.2.- El juicio de nulidad como supuesto y justificación de la justicia administrativa, ante la ineficacia de la queja.

La comprensión del juicio de nulidad según los moldes del proceso administrativo mexicano, precisa de tener en la mira los argumentos procedimentales en vía de proceso, marcados por una serie de etapas: la postulatoria, la probatoria y la resolutive, etapas y fases que culminan con la emisión de actos jurídicos concretos denominados sentencias de carácter administrativo y fiscal, resultando de ello la tipología de éstas.

Pero hemos de señalar que en todos los procesos, incluyendo el juicio de nulidad que regula el Código Fiscal de la Federación, se estructuran de tal forma que importa resaltar la instructiva (o de instrucción) <sup>(118)</sup> que comprende a su vez, tres fases:

- 1.- La **postulatoria** que se inicia con la presentación de la demanda; y en donde la parte actora (administrado) plantea sus pretensiones y la

(118) De acuerdo con lo expuesto, "... la instrucción es una etapa del proceso que 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 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. "

De igual manera podemos definir instrucción como " Fase o curso que sigue todo proceso, o el expediente que se forma y tramita con motivo de un juicio. " Por lo tanto la instrucción es una etapa procesal que tiene por objeto esclarecer la litis, sin cuya preparación resultaría estéril y confuso un proceso, pues esta lleva al conocimiento de la verdad legal y sirve de base a la sentencia [ *supra*, nota a pie (77) ]

Ahora bien, una vez que se han desahogado todas las diligencias procedimentales, sin que quede ninguna pendiente de realizar, automáticamente quedará cerrada la instrucción, lo cual implica que el Magistrado Instructor de la Sala Regional respectiva se encuentra en aptitud de emitir sentencia que de por concluido el proceso

demandada (la Administración) sus resistencias (a excepción del juicio de lesividad).

- 2.- Por regla, la etapa **probatoria** es una fase en donde las partes ofrecen sus pruebas para que el juzgador las admita y ordene su desahogo. La excepción sin embargo (el contencioso administrativo) consiste en que no hay una división tajante de esta fase como sucede en el Derecho Procesal 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.

No obstante lo anterior, en el proceso administrativo sí se da la fase en comento, la cual queda de relieve en los casos de desahogo de pruebas confesionales, testimoniales, periciales o de inspección.

- 3.- En la fase preconclusiva, las partes formulan sus alegatos <sup>(119)</sup>, que constituyen el razonamiento que, en forma escrita, formulan las partes para demostrar al juzgador que su contraparte no tiene razón en su pretensión. Tal situación se materializa siempre y cuando se hallen desahogado todas las pruebas y de no existir diligencias pendientes de realizar, es como se acepta el principio de "alegatos de bien probar", esto es (en un paráfraseo doctrinal) que, por escrito cada parte insiste en sus pretensiones, deduciendo y reflexionando a

<sup>(119)</sup> El Código Fiscal de la Federación vigente en su Artículo 235, contempla la disposición de que " El Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y si no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa"

su favor los argumentos sobre las pruebas, e impugnando todas aquellas que el adversario presentó con la intención también de ganar el juicio. Así los litigantes se esfuerzan cuanto pueden para demostrar la verdad de sus aciertos y la justicia de su derecho <sup>(120)</sup>.

Descrita la primera etapa del proceso administrativo, con sus tres fases, sólo queda enunciar que la segunda etapa es denominada **resolutiva** (*infra*, § 4.3), y que se relaciona con nuestro objeto de tesis.

En este enmarcamiento estructural del proceso administrativo, desarrollado **grosso modo**, al final y a pesar de haber agotado los recursos de impugnación necesarios, parecería que el juicio de nulidad lleva la huella de la ineficacia en cuanto a la ejecución de la sentencia que resulte después de haberse llevado las etapas que lo conforman. Sólo enunciaremos algunas cuestiones que resultan notables para soportar nuestras hipótesis respecto de la ineficacia de las sentencias en cuanto a la carga de agotar la mal denominada "instancia de la queja o incluso "recurso de queja" (según interpretación judicial: *vid*, § 4.7.2).

#### **4.2.1.- La tramitación y sus supuestos de procedibilidad.**

Para que el juicio de nulidad pueda ser substanciado ante la respectiva Sala Regional del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es menester la satisfacción de requisitos de procedibilidad, los cuales se describirán en términos generales para una mera explicación, y los cuales son:

- 1.- Existencia de un acto de autoridad que como ya ha quedado asentado afecte el interés jurídico del administrado (*supra*, § 2.1.3 y § 2.2.). En este supuesto, el acto que acredita tal interés y seguramente la personalidad, es la preexistencia de la constancia que le haya sido reconocida por la autoridad demandada.

<sup>(120)</sup> *Cfr.* Diccionario jurídico..., nota a pie (5), pp. 137-138, para una mayor comprensión del tema

2.- Presentar la demanda de nulidad por escrito <sup>(121)</sup> 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, la cual deberá mencionar y contener <sup>(122)</sup>:

- a) El nombre y domicilio fiscal del actor (es) (persona física o colectiva) y en su caso domicilio para oír y recibir notificaciones de éste (a);
- b) Mencionar y acreditar la existencia de la resolución impugnada (el acto administrativo por regla general).

Este documento debe estar incorporado a la demanda para que haga constancia, o en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad (cuando se trate de la negativa ficta). Se agrega a los efectos que la constancia de la notificación del acto impugnado (en el expediente) tiene una excepción, que se da cuando el actor (particular) declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo, ello, además de que si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que se hizo.

- c) La indicación del nombre y domicilio de la autoridad (es) demandada (s), o bien, en su caso, la autoridad en su calidad de promovente indicará el domicilio del particular.
- d) Mencionar los hechos que motivan la demanda la nulidad respecto de

<sup>(121)</sup> En efecto, tradicionalmente se estiló presentar la demanda por escrito, sin embargo por diversas circunstancias y acorde a la ley, también puede enviarse por correo certificado con acuse de recibo, siempre y cuando el actor tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede de la sala, o cuando esta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que reside el demandante (artículo 207 Segundo Párrafo del C.F.F).

<sup>(122)</sup> Cuando en el cuerpo de la demanda se omitan las manifestaciones y contenido que el Derecho sustantivo y adjetivo preceptúa, el magistrado instructor requerirá al actor para que dentro del plazo de cinco días señale los datos omitidos, apercibiéndole de que en caso de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

la resolución impugnada.

- 3.- En cuanto a las pruebas, fundamento esencial para desvirtuar la legalidad de la resolución impugnada, se distinguen de las demás: la pericial y la testimonial, que deben ir acompañadas de la precisión de los hechos sobre lo que deban versar, y señalando los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

A este respecto, se deriva la necesidad de presentar el cuestionario que deberán desahogar los peritos, los cuales deberán ir firmados por el actor; así como el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, y en los casos de que los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, la testimonial se podrá desahogar mediante exhorto.

En términos generales, cuando las pruebas documentales que se ofrezcan, no obren en el poder del actor o no le sea posible obtenerlas, éste, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o su remisión, si es posible, a la Sala del Tribunal. Tal señalamiento debe ser efectuado con toda precisión para ser debidamente identificados en el juicio de nulidad.

- 4.- Los conceptos de impugnación o agravios que la resolución impugnada le cause al actor y,
- 5.- En el caso de existir, el nombre y domicilio del tercero perjudicado.
- 6.- Además de lo anterior, los anexos de importancia son:
  - a) La copia de traslado de la demanda de cada una de las partes y
  - b) Desde luego, de todos y cada uno de los documentos que integren el original de la demanda para los titulares de: la dependencia, o entidad, ambas (según el objeto de este trabajo) de la Administración Pública federal (hasta antes del año 2000, como regla general se le corría (y se le sigue corriendo) traslado a la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y de ser necesario, para el tercero perjudicado.

#### **4.2.2.- Efectos procesales y clasificatorios por la omisión de requisitos procedimentales en la presentación de demanda.**

Si bien es cierto que el Derecho sustantivo y adjetivo contiene reglas claras sobre la tramitación del juicio de nulidad, éstas se refieren a la omisión de los datos más trascendentales jurídicamente procesales de más reconocida trayectoria doctrinal.

En primera instancia, se bosquejan tanto el desechamiento, como el requerimiento para subsanar alguna omisión, así como el sobreseimiento, esto, en el siguiente sentido:

- a) El proceso administrativo establece que "... Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II y IV, del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, el Magistrado Instructor **desechará** por improcedente la demanda interpuesta;
- b) Se plantea además que la omisión de los datos previstos en las fracciones III, IV, V, y VII, el Magistrado Instructor **requerirá** al promovente para que los señale dentro del plazo de cinco días que preceptúa el Código, apercibiéndolo de que de no hacerlo en tiempo, **se tendrá por no presentada** la demanda o por no ofrecidas las pruebas según corresponda" <sup>(123)</sup>.
- c) Los efectos jurídico-procesales del sobreseimiento son básicos, y se

<sup>(123)</sup> Código Fiscal de la Federación (2002)

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

traducen una vez comprobada la omisión, por tener concluido el proceso y dejar las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición del juicio. en efecto, la doctrina ha aceptado que este acto procesal "... da por terminado el juicio sin resolver el fondo del asunto, por presentarse causas que impiden al juzgador resolver la controversia planteada..." (124).

Esta potestad jurisdiccional opera ya sea que las partes la hagan valer de oficio, tanto por la Sala Superior del Tribunal como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órganos que han sostenido insistentemente que las causas de sobreseimiento, por ser de "orden público", deben estudiarse de oficio por el juzgador, sean éstas alegadas o no por las partes. En ese tenor, la normatividad fiscal halla precepto expreso de esta figura procesal clásica.

Así, el artículo 203 (125) del Código Fiscal federal enumera como causas de sobreseimiento las siguientes:

- "I.- Por desistimiento del demandante.
  - II.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
  - III.- En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
  - IV.- Si la autoridad demandada deja sin efectos 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."

(124) ACOSTA-ROMERO... *op. cit.*, nota a pie (47), p. 89.

(125) Código Fiscal de la Federación, 2002.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Siguiendo la descripción del artículo en estudio, en términos del contenido procesal de este artículo, admite el sobreseimiento del juicio de nulidad por:

- a) Por desistimiento del actor (fracción I).- Este tipo de renuncia a la acción, implica que el actor ha dejado de tener interés jurídico en su pretensión (es distinta a la contemplada en la fracción I del artículo 202), así el juzgador emitirá sentencia de fondo, y debe realizarse de manera expresa, para evitar la presunción de ella <sup>(126)</sup>.
- b) Sobreseimiento del juicio por causas de improcedencia (fracción II).- Ésta se halla contemplada en la regla general de que frente a una causal de improcedencia el Magistrado Instructor deberá proceder por la vía del desechamiento de la demanda, si es notoriamente improcedente.
- c) El sobreseimiento por muerte del actor (fracción III).- Esta causal de sobreseimiento es obvia si el supuesto jurídico se da, empero, es importante señalar que en esta disposición, el legislador incurrió en el error de considerar que el juicio siempre será promovido por una persona física, olvidándose que al juicio de nulidad también tiene acceso como demandante la autoridad (juicio de lesividad) así como las personas morales (colectivas) en atención a disposiciones de carácter mixto (derecho público, privado y social).
- d) Sobreseimiento por revocación (fracción IV).- Este tipo de sobreseimiento surte eficacia jurídica cuando la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado, en este caso, si se trata de revocación de las resoluciones administrativas, la regla general es que las autoridades no

<sup>(126)</sup> *Idem*, nota a pie (47), p. 190.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

pueden revocar sus propios actos si son favorables a los particulares, no así si les causan perjuicio a los mismos.

- e) Sobreseimiento genérico (fracción V).- Acorde a esta fracción, el sobreseimiento que pudiera encuadrar en el vocablo "en los demás casos" es por disposición legal que está referida a la existencia del impedimento para emitir la resolución de fondo, se puede manifestar que se denota que el legislador trató de que no se dejara fuera del sistema ninguna causal de sobreseimiento.

En conclusión, si no se satisfacen plenamente los supuestos (requisitos de procedibilidad) del artículo en cita, no se dará entrada a la demanda de nulidad, esto con fundamento en el artículo 212 del Código Fiscal federal, y como secuela, el emplazamiento a la demandada para que en el término de 45 días contados a partir del día siguiente en que surta efectos su notificación, produzca su contestación de ésta.

#### **4.3.- La etapa resolutoria del proceso administrativo: un presupuesto de la queja en el juicio de nulidad federal.**

Según la doctrina mexicana <sup>(127)</sup> ha exteriorizado respecto de la estructura del proceso administrativo que con el cierre de instrucción, estamos en el momento procesal en que "... culmina la primera etapa del procedimiento..." y en el inicio de la etapa resolutoria, ésta, como justificante de la función jurisdiccional de excepción mediante la que el juzgador (**órgano colegiado**) emite su "... razonamiento, que se denomina juicio lógico, (...) para llegar a la verdad, (**realizando**) una operación de tal naturaleza, en la que la premisa mayor estará representada por los preceptos legales que se invocan como fundamento de las pretensiones; la menor por los razonamientos que las partes ofrecen y la

<sup>(127)</sup> BRICIO SIERRA, Humberto. *Derecho procesal fiscal*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1990, p. 234



conclusión por la consideración a que llegó el juez..." (**las negritas y remisión entre paréntesis son nuestras**)

Bajo el argumento vertido, en el juicio de nulidad que se ventila en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, la etapa resolutoria comprendería desde el momento en que se cierra la instrucción hasta el momento en que la sala dicta la sentencia correspondiente <sup>(128)</sup>, la cual se hará dentro de los sesenta días hábiles siguientes al cierre de la instrucción. Para tal efecto, dicho Magistrado deberá formular un proyecto de sentencia, dentro de los 45 días hábiles siguientes al cierre de la primera etapa, pero si la sentencia es de sobreseimiento, no será necesario esperar dicho cierre.

Una vez realizado el proyecto de sentencia, éste pasará a cada uno de los Magistrados restantes que integran la Sala del Tribunal, para el efecto de que estos lo estudien y en el caso de encontrarlo ajustado a Derecho, se suscriba su aprobación (estado de firmas) y en derivación se constituya en sentencia, resolviendo así el juicio de nulidad en el que se haya pronunciado, y se notifique a las partes para que sea recurrido en el término legal para ello, o sea acatada.

#### **4.3.1.- Un enfoque legal de las sentencias federales en el cartabón del tribunal fiscal y administrativo: a manera de aproximación.**

En otra aproximación a nuestro objeto de estudio, existen en el Derecho Procesal de competencia federal en lo administrativo y fiscal mexicano, dos tipos de sentencias que de manera diferente ponen fin al juicio de nulidad, y que su estudio para llegar a la certeza jurídica se realiza sobre las cuestiones de fondo (resuelven la controversia y en consecuencia deciden cual de las partes es la que

<sup>(128)</sup> *Idem*, nota a pie (47), p. 120; en el sentido de que "... La sentencia constituye la segunda etapa del proceso, a través de la cual se pone fin a un litigio y se resuelve el fondo de los puntos controvertidos, de acuerdo a la doctrina, no toda sentencia pone fin al proceso, ya que existen las denominadas interlocutorias, las cuales resuelven cuestiones incidentales, que se suscitan durante el transcurso del proceso, sin terminarlo..."

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

acredito sus pretensiones) y, así como aquellas que se dan de manera interlocutoria (no resuelven la litis sino que derivan de la existencia de causas que impiden al tribunal de conocer del fondo del asunto, y en consecuencia ponen fin al juicio). Es importante el apuntamiento de que procesalmente no existe distinción entre éstas, toda vez que del Código Fiscal de la Federación en sus artículos 236 y 248 se desprende de su contenido que serán sentencias: 1) las que resuelvan el fondo del asunto y 2) las demás..., consideradas como resoluciones administrativas.

Resulta así que la sentencia emitida por la Sala resolviendo el juicio de nulidad, se erige como una resolución de carácter jurisdiccional que pone fin al proceso administrativo o fiscal (iniciado al momento de la admisión de la demanda de nulidad) y que se caracteriza por la presunción de haber sido estudiada en todos y cada uno de los conceptos de impugnación (agravios) hechos valer por la parte actora, sin menoscabo de la refutación a éstos por parte de la autoridad administrativa demandada.

Tal consideración se confirma según se preceptúa en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, ya que finalmente la sentencia se pronunciará por unanimidad ( de ser así, el proyecto obtendrá el carácter de sentencia) o mayoría de votos (en este caso, el Magistrado discrepante expresará voto en contra o emitir voto particular) de los Magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquel a que se cierre la instrucción el juicio.

Se desprende de lo expuesto que para la validez de las sentencias es requisito *sine qua non*, que se emitan colegiadamente <sup>(129)</sup> por los Magistrados

(129) Según el contenido del Código Fiscal de la Federación y de la Ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo federal en México, se desprende que las Salas son órganos colegiados que en virtud de sus facultades jurisdiccionales, emiten "actos colegiados" mediante los cuales se manifiesta la voluntad del órgano (Tribunal/Salas) plasmada en la ley. Tal manifestación de voluntad se construye por la concurrencia de dos o más de los integrantes (en este caso, de la Sala como órgano colegiado) que tienen las mismas potestades (jurisdiccionales) y se sitúan al mismo nivel de jerarquía para exteriorizar

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

integrantes de la Sala de que se trate, las cuales deberán fundarse en Derecho, examinando todos y cada uno de los puntos debatidos del acto impugnado. Ante esta deducción, tenemos una pretendida clasificación de sentencias que versan sobre:

1.- Cuando se hacen valer diversas **causales de ilegalidad**, la sentencia emitida por la Sala, ésta tiene que examinar primero aquellos que puedan en algún momento declarar la nulidad lisa y llana, y en el supuesto de la declaración de nulidad de una resolución por la admisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios del procedimiento, deberá de señalar en que forma se afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución, yendo al extremo de cubrir la deficiencia de la demanda corrigiendo en su momento los errores que perciba en la cita de los preceptos que se consideren violados (a excepción de los hechos de las partes), a la par del examen en su conjunto de los agravios y las causales de ilegalidad, y de los demás razonamientos de las partes, para resolver la cuestión realmente planteada.

2.- Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre **la legalidad** de la resolución que se dictó resolviendo un recurso administrativo, si se satisfacen con los requisitos para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, más no se podrá anular o modificar de ninguna manera los actos de las autoridades administrativas que no fueron impugnadas de manera expresa dentro del escrito de demanda.

#### **4.3.2.- La excitativa de justicia: principio determinante de la etapa resolutoria en el contencioso administrativo federal.**

Este principio que haya su sustento en el actual artículo 17 de la

decisiones unánimes o por mayoría, sea por deliberación, o incluso por la vía del voto

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Constitución General de la República (<sup>130</sup>) y en ese tenor, el Código Fiscal de la Federación contempla el imperativo legal de que "... para los casos en que han transcurrido los plazos señalados para emitir sentencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, las partes podrán formular ante la Sala Superior, excitativa de justicia..." (<sup>131</sup>), y ésta, al igual que en el proceso común, también es una institución adecuada al contencioso administrativo federal mexicano que las partes pueden hacer valer ante la Sala Superior del Tribunal, y las causas por las que pudiera proceder son:

1.- Cuando el Magistrado Instructor no formule el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes el cierre de instrucción.

En efecto, recibida la excitativa de justicia, el Presidente del tribunal administrativo, solicitará informe al Magistrado Instructor que corresponda, quien lo rendirá por escrito en un plazo de cinco días, los cuales una vez transcurridos, con o sin informe, el titular Presidente dará a conocer la excitativa de justicia a la Sala Superior, la cual, de encontrarla fundada, concederá un plazo que exceda de quince días para que el Magistrado Instructor respectivo formule el proyecto de sentencia respectiva. En caso de que no cumpliera con dicha obligación, será sustituido por el Magistrado Supernumerario que designe dicha Sala Superior.

2.- Cuando la Sala respectiva no hubiere dictado la sentencia correspondiente, a pesar de existir el proyecto del Magistrado Instructor.

En este presupuesto, ya promovida la excitativa de justicia, el informe

(<sup>130</sup>) Artículo 17.- Párrafo 1º (...).

Párrafo 2º.- Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. (...)

(<sup>131</sup>) Código Fiscal de la Federación, 2002



correspondiente le será solicitado al Presidente de la Sala Regional, lo rinda dentro de un plazo de tres días, dando cuenta a la Sala Superior, la cual, en caso de considerarla fundada, la Sala Regional tendrá un plazo de diez días para que dicte la sentencia; en el caso de que esta no lo haga se podrá sustituir a los magistrados renuentes.

Expresado lo anterior, importa ahora señalar los tipos de sentencia que pueden dictarse como punto conclusivo del juicio contencioso-administrativo.

#### **4.3.3.- Tipos de sentencias administrativas *lato sensu*: una adecuación al tema.**

Sobre este tema, en el presente epígrafe se puntualizan los efectos o consecuencias obtenidas en virtud de la consecución de las diversas etapas del juicio de nulidad. La idea es ir centrando los aspectos medulares de los efectos jurídicos de la sentencia, para corroborar que si éstas son dictadas conforme a la norma procesal y sustantiva, no hay justificación alguna que indique por que no son ejecutadas por las autoridades administrativas, dando pauta a la hipótesis que bosqueja su ineficacia en el ámbito del Derecho.

Así las cosas, el Código Fiscal de la Federación en su parte adjetiva, concretamente en su artículo 239 dispone que todas las sentencias definitivas podrán contener: **I)** el reconocimiento de la validez de la resolución impugnada; **II)** la declaración de la nulidad simple o **III)** para determinados efectos de la resolución impugnada, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales, así como **IV)** la declaración de la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ante tales argumentos, si la sentencia obliga a la autoridad demandada a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, existe el deber de cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, esto es, en el mismo término deberá emitirse la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación, salvo que se interponga recurso, lo cual suspende el efecto de la sentencia hasta en tanto no se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las citadas fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el tribunal administrativo federal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una 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.

Del numeral anterior, se advierte que las sentencias definitivas conlleva a mirar con suficiente claridad lo que serían los tres los tipos de sentencias a saber:

A).- **De reconocimiento de validez.**- Doctrinalmente, vale la pena recordar que en nuestro sistema jurídico, se parte de la base de que los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad <sup>(132)</sup>, base que se encuentra

(132) *Notas inéditas...*, nota a pie (10): MARTINEZ CASTANÓN expresa que (salvo prueba en contrario) la "presunción de legitimidad" es la primera y fundamental característica del acto administrativo, ello sin menoscabo de demostrarlo ante el procedimiento o el proceso administrativo (de excepción) o judicial (de principio), ya que de demostrarse la legalidad, las demás caen por propio peso, esto es, no se podrá ejecutar (a pesar de ser ejecutivo), en consecuencia es inestable jurídicamente (pierde su estabilidad), traslocando la impugnabilidad (por lo que es impugnable) y atentando contra el interés público. Esto siguiendo la definición del acto administrativo del Dr. ACOSTA-ROMERO en todas las ediciones de su Teoría General del Derecho Administrativo. Respecto al interés público, sigue expresando el profesor respecto del interés público en: *El interés público y la intervención estatal*, División de Ciencias Jurídicas, UNAM/INEP "Acatlán", Naucalpan, México, 1985, *in totum*; pero específicamente en el apartado de conclusiones. Primera a cuarta, donde el término se describe como "... el instrumento jurídico político que justificará y justificará la intervención estatal efectuada por la clase en el poder... está sometido a la dialéctica entre los factores del esquema político: el individuo, la colectividad y el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

contemplada en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, caso en el cual el gobernado afectado en su esfera jurídica por un acto del poder público (en este caso: el Poder Ejecutivo federal) que considera ilegal, quedando obligado a desvirtuar dicha presunción de legalidad, con los argumentos y pruebas que estime pertinentes.

Ahora bien, la afirmación anterior nos lleva necesariamente a la consideración de que queda a cargo del administrado en su carácter de recurrente o actor aportar a la Administración o al juzgador respectivamente los medios de convicción con los cuales apoye sus argumentos cuya finalidad es eliminar del mundo del Derecho, un acto de autoridad viciado jurídicamente. referido

En el caso del juicio de nulidad el promovente que no logre demostrar los extremos de su acción, la Sala del conocimiento procederá a emitir su fallo reconociendo la validez del acto impugnado, por no haberse desvirtuado la presunción prevista en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación.

Este tipo de sentencias, al estimar que se confirma la presunción de legalidad del acto de la autoridad, presupone que la Sala fiscal-administrativa analizó todos y cada uno de los argumentos de anulación vertidos por el particular,

---

Estado..."; pero también evidenciado (en *notas inéditas*) "... como proyecto clasista (la burguesía conservadora) a partir del triunfo del 2 de julio del año 2000, de una de las facciones de la derecha conservadora mexicana, que *so pretexto* del interés público, se apoderaron junto con las otras facciones partidistas también pequeño burguesas, de la Administración Pública Federal, dejándola en manos de los defensores del mercado y de la libre empresa, además de la usurpación del poder y del ejercicio de la soberanía en interés del neoliberalismo o planetización comercial y económico-financiera. " El profesor apuntó finalmente que dicha entrega tuvo su sustento en la legalidad y legitimidad del Derecho Electoral y de las técnicas del marketing-medios cuya finalidad se logró " engañando a un electorado confundido e impolítico que propició el aprovechamiento de la coyuntura, mediante la propaganda partidista del "voto útil" y el "rescate de México" y transformando la esencia conceptual de la democracia griega en una democracia de los, por los y para los empresarios, trastocando además al Estado empresarial por el Estado de los empresarios: También en el mismo tono, desde 1992 en CORTINAS PELÁEZ y MARTÍNEZ CASTAÑÓN "... *op. cit.*, nota a pie (16), p. 184 (en nota marginal que los "... proyectos de clase dominante se pretenden presentar como aspiraciones de la sociedad civil, como si fueran un reclamo de la voluntad general "... y en una visión última a la luz del siglo XXI. *Id.*, CORTINAS PELÁEZ *supra*, nota a pie (100), pp. 303-341

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

y valoró conforme a Derecho los elementos de convicción que éste aportó para consolidar su pretensión.

Por lo anterior, se sostiene en el presente trabajo que las sentencias de validez están inmersas en el principio de exhaustividad que exigen los aspectos sustantivo y procesal y que se ordena para el dictado de las sentencias según lo consagrado en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

**B) Sentencias de Nulidad.-** atento a lo dispuesto por el artículo 239, en su fracción II del Código Fiscal de la Federación, se halla lo que puede considerarse como una forma de concluir el juicio de nulidad. Este tipo de conclusión del juicio, implica que el promovente, durante la secuela procesal, logró desvirtuar la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos.

En efecto, cuando la Sala Resolutoria considera decretar la nulidad del acto que se impugna, es con la convicción de que se acreditó que la autoridad demandada emitió su decisión sin ajustarla al marco jurídico aplicable al caso de que se trate. Así la nulidad fijada con apoyo en lo dispuesto por el precepto indicado, se está frente a una sentencia conocida como lisa y llana. Esto es, no es susceptible de subsanarse en vía de reposición del procedimiento, pudiendo ser ésta, una cuestión que atañe al fondo del asunto. En caso contrario, se puede dictar una nulidad lisa y llana, sin que ello implique el estudio del fondo del asunto ( la incompetencia o inexistencia del funcionario).

**C) Nulidad para efectos.-** La sentencia dictada en ese sentido, implica que la Sala fiscal-administrativa estimó la existencia de algún vicio de forma, y si se halla impedida para emitir su pronunciamiento respecto del fondo del asunto, ello no la exime del deber de analizar la totalidad de los agravios por vicios formales, con la finalidad de evitar dilaciones en la impartición de justicia [*supra*, § 4.3.2 y nota a pie (130)].

De lo anterior, sostenemos que la distinción entre una sentencia que decrete la nulidad lisa y llana envolvería el deber de la autoridad a no emitir un nuevo acto; no así para la relacionada con el resolutivo que contiene el " para efectos", si lo permite, incluso la Sala competente y en conocimiento lo ordena.

#### **4.4.- Los medios de impugnación contra las decisiones jurisdiccionales definitivas del tribunal de lo contencioso administrativo federal.**

Se han dado algunos apuntamientos sobre los medios de defensa (*supra*, § 2.1.2. y § 2.1.3) presentados como instancias a favor de cualquiera de las partes contendientes ( particulares y Administración como actores y/o demandados) para combatir, en este caso, las resoluciones de los tribunales administrativos con la finalidad de revisar los términos en que la controversia fue resuelta.

Se ha insistido en que el objetivo que se persigue con los medios de impugnación, una vez que se han agotado las instancias tanto administrativas como jurisdiccionales en lo administrativo-fiscal, es que un tribunal de diferente instancia analice los actos ejecutado en cualquiera de las etapas de la secuela procesal (administrativa en el caso de nuestra tesis).

Así, y acorde a la temática, contra las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, proceden como medios del defensa tanto el juicio de amparo como el recurso de revisión (por excelencia y tradición fiscal) en materia administrativa en su sentido amplio según las reformas del año 2000, los cuales se desarrollarán en el siguiente epígrafe.

#### **4.4.1.- La importancia del juicio de amparo como medio de defensa contra las sentencias definitivas en materia fiscal y administrativa federal.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Partiendo de los fundamentos doctrinales en materia de amparo, es menester considerar su posición histórico-constitucional <sup>(133)</sup>, toda vez que éste, en su acepción general en el decir de CHÁVEZ-CASTILLO <sup>(134)</sup> supone un juicio constitucional autónomo que "... se inicia por la acción que ejercita cualquier persona ante los tribunales de la federación contra toda ley o acto de autoridad (...) en las hipótesis previstas en el artículo 103 constitucional y que se considere violatorio de las garantías individuales (...) ..."; así también, BURGOA-ORIHUELA <sup>(135)</sup> para quien "... es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales de los gobernados contra actos de autoridad que las violente...".

Ahora bien, en una perspectiva general, y en el entendido de que en materia de amparo aún existe la controversia acerca de su naturaleza jurídica, en el sentido de si es o no: un medio jurídico, un juicio, un recurso, una instancia o una acción, éste, e independientemente de tal discusión "... ha tenido la utilidad jurídica en la línea del Estado de Derecho, de garantizar el control y defensa de la Constitución General en toda y cada una de las actuaciones del poder público (federal, estadual, municipal y el Distrito Federal)..." <sup>(136)</sup>. Así, dentro de este poder, los órganos jurisdiccionales que conocerán sobre amparo según el artículo 107 constitucional y su ley reglamentaria, además de la Ley Orgánica del Poder

<sup>(133)</sup> CHÁVEZ-CASTILLO, Raúl. *El juicio de amparo*, Ciudad de México. Oxford University Press, 2001, pp. 9-21, en donde el autor, realiza un pasaje de su evolución histórica desde Roma hasta México (1917: año en que se promulga nuestra vigente Constitución General) indicando las etapas prehispánica, colonial e independiente; sin omitir a España, Inglaterra, Francia y Estados Unidos de Norteamérica en el caso de sus antecedentes externos.

<sup>(134)</sup> *Idem*, pp. 23-26.

<sup>(135)</sup> BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, de reconocido prestigio doctrinal en México, *vid.*, todas sus obras.

<sup>(136)</sup> *Notas inéditas...*, nota a pie (10), en el sentido de que "... por una incorrecta interpretación de los imperativos constitucionales, que acorde al artículo 3., el Estado es considerado como la integración de la federación (en realidad el gobierno federal), las entidades federativas y los municipios. Se omite (no así el artículo 31-IV) al Distrito Federal, considerado doctrinalmente como una entidad federativa de excepción. *Cfr.*, MARTÍNEZ CASTAÑÓN, José Antonio. "La entidad federativa. Distrito Federal", Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapuzalco (UAM-A), Alegatos, núm. 21, mayo/agosto, 1992, pp. 11 a 27 in 4°. Además, reflexiona ya sobre las delegaciones político-territoriales y administrativas (artículo 122-I y II) del Gobierno del Distrito Federal en el marco de las reformas a partir del año dos mil, en cuanto a la designación de sus titulares por la vía del sufragio.

TESIS CON  
FALSA DE ORIGEN

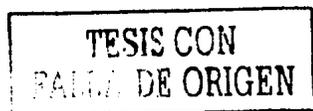
Judicial Federal, son abreviadamente: la **Suprema Corte de Justicia** (facultad de atracción que es: de oficio, o a instancia de parte, o bien del Procurador General de la República, o del Tribunal Colegiado), los **Juzgados de Distrito** (como autoridad jurisdiccional ordinaria y de amparo indirecto), los **Tribunales Unitarios de Circuito** (amparo indirecto y de los promovidos contra actos no definitivos y de jerarquía de: los Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito) y los **Tribunales Colegiados de Circuito** (únicamente amparo directo).

Antes de ponderar el análisis del procedimiento para incoar el juicio de amparo contra sentencias definitivas del tribunal administrativo, es menester fundar constitucionalmente sus imperativos.

Por ello, primero es de indicar el contenido del artículo 104 que corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I-B. De los recursos de revisión (**en el caso de que la autoridad se inconforme**) que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo (*supra*, § 4.4.2) a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 (...). Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno (**el subrayado y la remisión son nuestros**);

En seguida, como complemento de lo anterior, el artículo 107 contempla que "...Todas las controversias (entre Administración y particulares) de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que



determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes **(el señalamiento entre paréntesis es nuestro)**:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada (el administrado) **(el señalamiento entre paréntesis es nuestro)**;

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares **(administrados como personas físicas y colectivas, tanto nacionales como extranjeros)**, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare **(el señalamiento entre paréntesis es nuestro)**.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.

(...)

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos **(sentencias)** o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes **(el señalamiento entre paréntesis y subrayado es nuestro)**:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, (...).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión **(el subrayado es nuestro)**;

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los casos siguientes **(el subrayado es nuestro)**:

(...)

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal **(el subrayado es nuestro)**.

De la configuración orgánica y de los imperativos constitucionales expuestos en términos de los artículos 103, 104 y 107, de la Constitución General (sin menoscabo de los artículos: 94 a 102, 105 y 106), así como lo establecido en los detalles de las leyes respectivas ( de amparo y orgánica), reviste importancia en cuanto a la investigación que nos ocupa, lo referido a las sentencias definitivas (*supra*, § 4.3.2) del tribunal administrativo federal, cuyo procedimiento (legal) se esboza a continuación.

1.- El término para que el particular como parte actora interponga el juicio de amparo contra la sentencia que pone fin al juicio de nulidad, es de quince días

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

contados a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación de la sentencia.

2.- Debe ser promovida por la autoridad responsable ( la Sala del tribunal administrativo federal que haya dictado la sentencia impugnada) sin proveer respecto a la procedencia o no del juicio de amparo (corresponde exclusivamente al Tribunal Colegiado de Circuito competente).

3.- El tribunal federal administrativo-fiscal, sólo dictará un acuerdo, en el que se precise que el accionante (parte quejosa) ha promovido juicio de amparo contra la sentencia definitiva. Ordenará se emplace a los terceros perjudicados (la o las autoridades administrativas demandadas en el juicio de nulidad), para el efecto de que comparezcan dentro de los 10 días siguientes ante el Tribunal Colegiado de Circuito respectivo, a defender sus dichos.

4.- En atención con lo dispuesto en el artículo 163 del la Ley de Amparo, la Sala fiscal y administrativa deberá certificar al pie de la demanda de amparo la fecha en que se notificó la sentencia recamada, la fecha de presentación de la demanda de amparo, y los días inhábiles que mediaron entre un hay otra fecha, esto con el propósito de que el Tribunal Colegiado de Circuito esté en aptitud de verificar la oportunidad del juicio. Remitido el ocurso respectivo con el expediente de nulidad al Tribunal Colegiado del Circuito en turno, a éste le corresponde la continuación de la tramitación del juicio, anexando además la rendición del informe justificado (justificará los términos en que fue emitida la sentencia).

5.- Una vez que la Sala del Conocimiento ha recepcionado la demanda de amparo y ha emplazado a los terceros perjudicados, previa la certificación arriba aludida, remitirá (previa elaboración de la llamada carpeta falsa), el ocurso de guías, constancias de emplazamiento y expediente íntegro de nulidad al Tribunal

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Colegiado de Circuito que corresponda, para que éste se aboque al conocimiento, substanciación y resolución del medio de control constitucional.

6.- Hecho lo anterior, el Tribunal Colegiado de Circuito que por razón de turno le corresponda conocer del asunto, actuará en el sentido de que analizará la oportunidad del juicio (los particulares cuentan con un plazo de 15 días para promover el juicio constitucional), análisis que se relaciona con el inicio del plazo (comienza a correr a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la sentencia reclamada según el artículo 2º de la Ley de Amparo), considerando que para el cómputo respectivo se deberá estar a los días inhábiles que prevenga la ley del acto, siendo en el caso, el artículo 258, fracción III del Código Fiscal de la Federación.

Al margen del procedimiento descrito, una actuación adicional y casuística que puede corresponder al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cuanto al juicio de amparo, es el de proveer respecto de la suspensión del acto reclamado.

En efecto, como consecuencia del reconocimiento de validez o de la declaratoria de nulidad para efectos, es una sentencia fiscal a través de la cual se impone o permite a la autoridad administrativa una obligación de hacer, el impetrante de amparo puede solicitar que se suspenda su ejecución de la sentencia, acto, respecto del cual la Sala está facultada y obligada por Ley, para emitir el pronunciamiento que corresponda, para lo cual deberá ajustarse a las disposiciones contenidas en los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, así como cualquier otro ordenamiento legal relacionado con la materia respectiva.

#### **4.4.2.- El recurso de revisión como medio de defensa del tribunal de lo contencioso administrativo federal.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Conforme a los lineamientos sobre los derechos subjetivos del particular ante la Administración en sus diferentes relaciones jurídico-administrativas [*vid.*, notas a pie (60) y (80), y § 2.1.2], éste no se haya siempre en estado pasivo por el hecho de la titularidad de situaciones jurídicas determinadas por la norma jurídica en cuanto al derecho subjetivo de impugnar los actos de autoridad.

Existe en este discernimiento, una analogía: la Administración al verse afectada por una decisión jurisdiccional, tiene también el deber de atacarla conforme a la norma, no para la defensa de su vida (en todo caso política) y honor (pero sí para su eficacia) sino de los derechos y del patrimonio que se vinculan con el interés público (<sup>137</sup>), defensa que se enfrenta con el uso del recurso de revisión [no administrativo, *supra*, nota a pie (76), sino contencioso] de que se trata, atento a la Constitución Política multicitada (<sup>138</sup>).

En este razonamiento, instala en los supuestos jurídicos por los cuales puede proceder la impugnación contra las resoluciones del tribunal objeto de esta tesis dictadas por las Salas Regionales y la Sala Superior (*supra*, § 4.1.2), en contra de la Administración, éstos, en términos del Código Fiscal de la Federación, son contra: a) resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento y b) sentencias definitivas. De entrada, podemos decir que estos supuestos permiten el uso de los medios de defensa vía impugnación, interponiendo el **recurso de revisión** ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente mediante escrito presentado ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que

(<sup>137</sup>) *Supra*, nota a pie (14); así como los criterios de interpretación de la Corte Suprema Nacional mexicana.

(<sup>138</sup>) Expresado ya en la nota a pie (69), empero, se enfatiza una vez más que según el artículo 104, corresponde a los tribunales de la federación conocer

I-A - (...)

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

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

haya dictado la sentencia, en un término de quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación de ésta, y bajo las condiciones que marca el artículo 248 del código de marras, tales como:

1.- Una cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el Salario Mínimo General diario elevado al año del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión y acorde a reglas de determinación de ésta.

2.- Se considera además la importancia y trascendencia en cuanto a la cuantía menor (a la señalada anteriormente) o indeterminada, previo el razonamiento del recurrente.

3.- Las resoluciones distadas por las autoridades hacendarias (federales y estatales) referidas a:

3.1.- Interpretación de leyes y reglamentos de forma tácita o expresa, así, se debe establecer claramente cuál es la ley o reglamento que se considera interpretado en forma errónea por la Sala emisora, sin aludir, en ningún caso, a la aplicación de la misma, es decir el razonamientos se debe circunscribir a la interpretación real y no a la aplicación de la norma.

3.2.- Determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones,

3.3.- competencia de la autoridad emisora, ordenadora o tramitadora del procedimiento para ejercer la potestad de comprobación,

3.4.- Violaciones procesales, mediante las cuales no se haya dado a conocer a la autoridad para que manifestar lo que en derecho conviniera y que, a pesar de

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

ello, sea tomada en cuenta al emitir la sentencia a favor del particular, además de cualquiera de las siguientes hipótesis: 1) que a la autoridad no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley y 2) que en la forma indebida se resuelva el recurso de reclamación interpuesto por el particular o el representado por la autoridad.

3.5.- Violaciones efectuadas en las resoluciones o sentencias, donde se encuentre cualquiera de las siguientes hipótesis: 1) se omita la valoración de las pruebas o su valoración sea indebida; 2) se omita el estudio de los argumentos planteados en al contestación de demanda o en su ampliación; 3) se omita la consideración de los alegatos presentados en tiempo por la autoridad fiscal, y exista indebida fundamentación y motivación; además de,

3.6.- Las que afectan el interés fiscal y,

3.7.- Resoluciones en materia de responsabilidades y aportaciones de seguridad social.

De lo expuesto, estamos en la antesala de nuestro objeto de estudio, y haber penetrado en el estudio general de diversas categorías inherentes a la justicia administrativa, como lo es el juicio de nulidad como su supuesto y justificación para evitar (pensamos) la ineficacia de la mal denominada instancia o recurso de queja, obligó a tratar los temas conexos al juicio que nos ocupa (*supra*, § 4.2.1, § 4.2.2 y § 4.3), cuya etapa resolutoria (*supra*, § 4.3.1) la presentamos como un presupuesto de la queja en el juicio de nulidad federal, sin dejar de indicar que la excitativa de justicia (*supra*, § 4.3.2) es un principio determinante de la etapa resolutoria en el contencioso administrativo federal, describiendo desde luego, los tipos de sentencias administrativas (*supra*, § 4.3.3) que no escapan al control de constitucionalidad mediante el mecanismo de los medios de impugnación contra las decisiones jurisdiccionales definitivas del

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

tribunal de lo contencioso administrativo federal (*supra*, § 4.4), entre ellos el amparo (*supra*, § 4.4.1) y el recurso de revisión a favor de la Administración (*supra*, § 4.4.2).

En esta articulación, toca finalmente llegar a la parte central de nuestra investigación: la queja a la luz de los argumentos jurídico-procesales que alientan a la pretensión de plasmar con objetividad las situaciones fácticas, producto de la evasión de la autoridad a dar cumplimiento a las sentencias del tribunal federal de lo contencioso administrativo, circunstancia que confirma prácticamente la regla (como hipótesis) de la ineficacia de la justicia administrativa, a pesar de que la autoridad fue oída y vencida en juicio y en el que se resolvió reconducir la violación de la norma a los principios del Estado de Derecho, tal y como se verá en el párrafo subsiguiente.

#### **4.5.- La queja: sus consideraciones jurídicas a la luz de la interpretación judicial, como obstáculo de la seguridad jurídica y de la impartición de justicia como imperativos constitucionales.**

De entrada en esta parte sustancial de la tesis, los antecedentes de la impartición de justicia fiscal (*vid*, § § 3.2, 3.2.1 y 3.2.2) y administrativa, ubican en situaciones tanto de hecho como de Derecho. Esto indica que en el primer caso, existe la posibilidad de transgredir la norma y atentar contra el Derecho. En efecto, parecería que en la medida en que las autoridades administrativas incumplen una decisión jurisdiccional que ha causado estado en franca rebeldía contra el órgano jurisdiccional (por omisión o abstención), se enmudece en consecuencia la administración de justicia según los imperativos constitucionales que han evolucionado a través de nuestra vida constitucional (*vid*, §§ 3.1.1, a 3.1.5 ).

Uno de los aspectos medulares que nos hacen sospechar respecto de la eficacia de las sentencias administrativas, es la fuente histórico-jurídica que desde la Ley de Justicia Fiscal (de 1936) encomendó como función del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tan solo la de reconocer la legalidad del

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

acto administrativo, o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos (también administrativos), anotando que cuando se decidiera en razón de la reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por el acto de autoridad (susceptible de impugnarse), no solo anularía el acto, sino también fijarían los derechos del particular, sancionando a la Administración a su restablecimiento, con la potestad del órgano jurisdiccional de formular sentencias de nulidad.

Ante tales antecedentes, es como planteamos la necesidad de ubicar conceptualmente a la queja como un verdadero mecanismo de certidumbre jurídica en la culminación de la justicia administrativa (*supra*, § 4.2.1); certidumbre que acorde a las interpretaciones judiciales, se ve impregnada de ambigüedades, ello, insta a enmarcarla en una visión estrictamente procedimental (después de la terminación del juicio de nulidad), cuya finalidad impulsa a la necesidad de elevar a propuesta, algunas reformas sustanciales acordes al ordenamiento jurídico que conforma al Estado de Derecho.

#### **4.5.1.- La necesidad de ubicarla conceptualmente como un verdadero mecanismo ex post de excitativa de justicia administrativa.**

Una de las propuestas en este trabajo respecto de lo que hemos insistido, es una incorrecta denominación de lo que en estricta interpretación judicial se conoce como la "instancia o recurso de la queja, fundado desde luego en el hecho de que en términos del contenido del artículo 239-B, no se contempla como tal, en esta circunstancia, el problema reside en la interpretación que sobre nuestro objeto de estudio ha efectuado el Poder Judicial de la Federación, tanto en su jurisprudencia como en sus tesis, según se desarrollan en los siguientes epígrafes.

##### **4.5.1.1.- Su origen y evolución jurídico-conceptual en el marco de la legalidad e interpretación judicial.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Se infiere que en relación con el principio de la "debida regulación de la queja", implica abordar un tema interesante procesal y jurídicamente, toda vez que con éste, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, perfeccionaría su funcionamiento futuro como impartidor de justicia, que comportaría el fortalecimiento de su rango de tribunal contencioso de plena jurisdicción. La idea no es limitarse a formalizar la declaratoria de nulidad, sino de hacer cumplir sus resoluciones, toda vez que fácticamente, las sentencias de nuestro Tribunal desde su creación no han sido susceptibles de cumplirse vía ejecución.

Reafirmamos que desde su nacimiento, no fue creado como un mero tribunal contencioso de anulación (a sólo constatar la legalidad del acto), pues desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en su artículo 58, se imprimió que cuando la sentencia declarara la nulidad y salvo que se limitara a mandar reponer el procedimiento o reconocer la ineficacia del acto, indicaría de manera completa en qué sentido debía dictarse la nueva resolución de la autoridad fiscal. Este tono se recogió en los códigos fiscales de 1938, 1966 y 1981, en los cuales se instituyó **la queja**, pero sin relación con el incumplimiento de las sentencias, se precisaba sólo a finalidades de salvaguarda en la aplicación de criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Superior.

Siguiendo este esbozo histórico, no fue sino hasta la reforma de 1987, cuando se implantó en el Código Fiscal de la Federación el artículo 239-Ter, precepto en cual se estableció la queja, teniendo como finalidad que el propio Tribunal Fiscal se abocará al estudio y resolución del escrito de la actora, quien previo juicio de nulidad obtuvo sentencia firme y favorable a sus intereses, y se queja de que la autoridad repitió indebidamente el acto anulado, o bien, incurrió en defecto o en exceso, pero se excluía a los actos negativos de la autoridad, pero en 1995, se modificó el artículo 239-ter para quedar como el nuevo artículo 239-B,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

a partir de 1996 <sup>(139)</sup>, con la trascendental reforma al incluir en la fracción V, la procedencia de la queja en contra de la omisión total en el cumplimiento de las sentencias del anterior tribunal fiscal.

En cuanto a su idea conceptual, se habla de la queja, en razón de los criterios emitidos por el legislador, no así acerca de la interpretación que los órganos jurisdiccionales emiten, tal y como se advierte tanto en los siguientes criterios jurisprudenciales como sobre las tesis en torno a los vocablos: "recurso" e "instancia", que se despliegan respectivamente.

**a) Como "recurso" se describe de la forma siguiente:**

INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO Y NO EL RECURSO DE QUEJA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 239- TER DEL CÓDIGO FISCAL. Del artículo 239-TER del Código Fiscal de la Federación se desprende que procede el recurso de queja en contra del incumplimiento de sentencias firmes del Tribunal Fiscal (...). Excluyendo expresamente, este precepto, de la procedencia de este recurso el incumplimiento de las sentencias firmes por actos negativos de la autoridad administrativa. (...) Por ello, al excluir este precepto fiscal la procedencia del recurso de queja en contra de actos negativos, se refiere al incumplimiento de las sentencias firmes del Tribunal Fiscal por la negativa expresa o por la simple omisión o abstención de las autoridades obligadas al cumplimiento de una resolución fiscal que ya causó firmeza, procediendo, entonces, en contra de este incumplimiento de sentencias fiscales el juicio de amparo, porque se trata de actos relacionados con la ejecución de una sentencia firme, que al declarar la nulidad de una resolución administrativa creó obligaciones de cumplimiento para la autoridad <sup>(140)</sup> **(el subrayado es nuestro)**.

<sup>(139)</sup> En efecto, el artículo 239-B, preceptúa que "... En los casos de incumplimiento de sentencia firme, 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 (...). Por ello, los vocablos "instancia" y "recurso", son interpretaciones que se derivan de los criterios de los órganos jurisdiccionales. En consecuencia, el legislador desde 1996, no lo considero como tales, empero, y dadas las características de la seguridad jurídica y los imperativos del Estado de Derecho, convencionalmente se le asimila como un mecanismo de exaltativa de justicia en el caso de las hipótesis de procedencia de la queja. **(el subrayado es nuestro)**.

<sup>(140)</sup> TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 1793/93. Miguel Ángel Ortega Ríos. 27 de agosto de 1993. Unanimitad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerra Velázquez.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Se desprende del criterio anterior, que antes de las reformas y respecto de las resoluciones recaídas a la queja, procedía el amparo ante el Juez de Distrito, situación incómoda que rompía la idea tradicional de los actos reclamados, pues en el caso de la queja por incumplimiento, no era correcta tal procedencia, empero resulta ilustrativo el criterio que a continuación se señala:

INCOMPETENCIA LEGAL DEL TRIBUNAL COLEGIADO CUANDO EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DEL RECURSO DE QUEJA CREADO POR EL ARTICULO 239-TER DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Los artículos 107, fracción V, de la Constitución Federal; 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo; 44, fracción I, inciso b) y 45, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen y regulan la procedencia del juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, entre otros motivos disponen que esta vía será procedente "contra resoluciones que pongan fin al juicio" dictados por Tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; por tanto, si el acto reclamado proviene del recurso de queja que crea el artículo 239-TER del Código Fiscal de la Federación, por considerar que la autoridad demandada en el juicio de nulidad se niega a cumplir con la sentencia emitida por una Sala del Tribunal Fiscal Federal. Este Tribunal Colegiado carece de competencia legal para conocer del juicio por no encuadrar en las hipótesis normativas que aluden los preceptos invocados; por lo mismo procede se remitan los autos al juez de Distrito en materia administrativa en turno por ser de su competencia <sup>(141)</sup> **(el subrayado es nuestro)**.

---

Amparo en revisión 1713/93. Domitila Ortiz Ruiz. 27 de agosto de 1993. Unanmidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Atzumba Martínez Nolasco."

Octava Época

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo. XII, Noviembre de 1993

Página 361

(141) CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 964/94. Ricardo Ramos Ramírez. 3 de agosto de 1994. Unanmidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas."

"Octava Época

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo XIV, Noviembre de 1994

tesis I. 46 A 768 A

Página 455

TESIS CON  
**FAULA DE ORIGEN**

**b) En cuanto a la "instancia", también encontramos que los criterios emitidos en el ámbito del Poder Judicial se evocan de manera indistinta según su semejanza con el recurso:**

QUEJA INTERPUESTA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 239-B, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN VIGOR A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 1996.- SU IMPROCEDENCIA.- EN RELACIÓN A RESOLUCIONES QUE NO SON DEFINITIVAS.- El artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, reformado a partir del 1º de enero de 1996, establece como hipótesis para la procedencia de la queja, (...). De lo anterior se sigue necesariamente, que la queja procede únicamente cuando se promueve contra resoluciones definitivas, entendiéndose por éstas en términos del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las que no admiten recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa, por consiguiente se entiende que para declarar procedente la instancia de queja, será necesario que la autoridad, después de reponer el procedimiento o cumplir con la formalidad omisa, dicte una nueva resolución definitiva, respecto de la cual, se pueda presentar una queja basada en cualquiera de las hipótesis expresadas por el primero de los artículos citados.(...) (el subrayado es nuestro) <sup>(142)</sup>.

Se agrega en este mismo sentido, el precedente que a continuación se detalla.

Cuando en el juicio de nulidad se impugna una resolución que niega la devolución de lo pagado indebidamente, y en la sentencia se declara su nulidad para el efecto de que se emita una nueva resolución en la que se efectúe la devolución solicitada, sin resolverse respecto de la forma y términos en que debía efectuarse la misma, y si la actora promueve queja en contra del acto por el que se cumplimenta dicha sentencia, controvirtiéndose

<sup>(112)</sup> Juicio No. 100(19)5/98/(14)213 95/983/94 - Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 10 de septiembre de 1998, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Ruben Aguirre Pangburn. Secretaria: Lic. Susana Ruiz Gonzalez.

(Tesis aprobada en sesión de 22 de septiembre de 1998)

QUEJA INTERPUESTA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO DE LA FEDERACIÓN, EN VIGOR A PARTIR DE ENERO DE 1996 - SU IMPROCEDENCIA  
Cuarta Época

Instancia: Segunda Sección  
R.F.F.: Año B, No. 7, Febrero 1999

Tesis IV P.248 59

Página: 92

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

la legalidad del cálculo de la actualización del principal y accesorios; la instancia resulta improcedente, toda vez que se está en presencia de un nuevo acto administrativo, además de que el interés jurídico del particular consiste en que se anule la resolución y se le devuelva en la cantidad que pretende, cuestión esta última que sólo procede ventilarse mediante un procedimiento contencioso y no a través de la queja, dado que en esta instancia lo único que procede constatar es el debido cumplimiento, mas no procede declarar la nulidad o confirmar la validez del acto que la provoca; por lo tanto, la Sala o Sección que conozca del asunto, debe ordenar que se instruya como juicio, en los términos del artículo 239-B, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación en vigor (<sup>143</sup>) **(el subrayado es nuestro)**.

Como pudo observarse, el uso indistinto de la figura de la queja a partir de 1996, padece de un adecuado manejo conceptual, sobre todo en materia de las Ciencias Jurídicas (<sup>144</sup>), por lo que expondremos algunos matices conceptuales que ligados a categorías procesales que guían el discurso con el que no estamos de acuerdo, pero justificando el porqué es más correcto el vocablo "incidente y no instancia.

#### 4.5.1.2.- Algunos matices conceptuales, previos a la adecuación del vocablo "incidente" al proceso administrativo de la queja.

Para la proposición del manejo del vocablo "incidente de la queja" en el proceso administrativo federal, es menester tratar de fijar conceptualmente y en el

(<sup>143</sup>) Juicio de Nulidad No. 100(19)10/98(14)296/93/352/93.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 4 de febrero de 1999, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Luisa de Alba Alcántara.

(Tesis aprobada en sesión de 4 de febrero de 1999)

Cuarta Época.

Instancia: Segunda Sección

R.T.F.F.: Anv II No. 10 Mayo 1999.

Tesis: IV P 2aS 110

Página: 117

QUEJA IMPROCEDENTE.- CASO EN EL QUE DEBE ORDENARSE QUE SE INSTRUYA COMO JUICIO

(<sup>144</sup>) *Ibid.*, notas a pie (63), (16), (20), (21) y (23) donde se expresa la importancia en las Ciencias Jurídicas de agotar hasta el extremo, la posibilidad de utilizar correctamente los conceptos jurídicos, dado que en materia administrativa, la doctrina, los legisladores y los jueces "apresuran" sus decisiones de tal forma que conllevan en la práctica, a severas confusiones conceptuales

orden expuesto, los términos de la **queja, la instancia y el recurso**, como expresiones que se derivan de los criterios que del ordenamiento jurídico realizan a manera de interpretación los órganos jurisdiccionales, y a fin de justificar las propuestas de reforma que al final de este trabajo se plasmarán, se diferenciarán semánticamente cada uno de ellos, para defender que la idea del vocablo "incidente" sería el correcto, con toda la relatividad que ello implica en la perspectiva procesal.

#### **4.5.1.2.1.- Sentido etimológico y semántico de la queja en el juicio de nulidad.**

Se deriva del fonema quejar cuyos latinismos son: *quassiare, quassare* (golpe fuerte), y *coaetiare*, con diferentes significados, entre ellos: dolor, pena, sentimiento, pesadumbre, congoja, sinsabor, tormento, remordimiento, desesperanza entre tantos otros. Todos estos sinónimos por los cuales puede identificarse el concepto de queja, se hallan enfrente desde luego de sus agentes activo, esto es, a los denominados quejosos (que tienen queja de otro o de otros), los cuales instan (en términos de derecho subjetivo: exigen) a retornar el estado emocional o circunstancias a su estado normal.

Ante tal panorama conceptual, en las esferas del foro judicial se presenta como un mecanismo de impugnación (para solicitar exigiendo o reclamando, pero no suplicando o rogando), sea en la fase procedimental o procesal.

Pero en una acepción genérica en su perspectiva jurídica, se traduce a un recurso (**diríamos incidente**) que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de apelación, o bien como denuncia contra la conducta indebida y negligente del juzgador o del funcionario (imposición de sanciones: según el Derecho Disciplinario o Régimen de Personal).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En ese sentido, su conformación semántica es imprecisa, dado que en cuanto a los supuestos de su procedencia pueden resultar demasiado indeterminadas jurídicamente y desde luego, causar desconcierto, esto es, que no encaja en las impugnaciones tradicionales (apelación y amparo) del proceso, o de las procedimentales [ *supra*, nota a pie (78)], y en el caso de nuestro objeto de tesis, no se halla encuadrada en ninguno de los supuestos vertidos, toda vez que tanto la etapa procedimental o procesal quedaron superadas jurídicamente. Así, la queja se identifica en el marco de incumplimiento de una decisión jurisdiccional pero en el cartabón de un procedimiento disciplinario de carácter administrativo entre dos situaciones jurídicas de diferente naturaleza, por ello, su posición como recurso o instancia es incorrecto, y es de considerarse la necesidad de elevarla a rango diferente.

#### **4.5.1.2.2.- La inadecuación genérica de la instancia.**

Germinalmente deriva de *instantía*, que implica no una acción en su concepción jurídico-procesal, sino de la acción para insistir en una petición, por ello, y su relación con la queja, resulta en cierto modo reiterativo, empero, no es el caso de este trabajo descifrar estos argumentos de significado de uso incorrecto.

En el caso del vocablo "instancia" al igual que el de "queja", está referido a todas las actuaciones judiciales que derivan del ejercicio de una acción, que se estructura en etapas definidas jurisdiccionalmente hablando a los efectos de que el accionante (actor y demandado) busquen la verdad jurídica, mediante la aportación de todos los elementos probatorios necesarios para que el juzgador decida el caso controvertido puesto a su conocimiento en términos previamente establecidos por el legislador.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En efecto, se deduce que el vocablo "instancia" descrito en interpretación del Código Fiscal Federal por los órganos jurisdiccionales, no se adecua a los planteamientos semánticos del castellano, esto es, el juzgador usa indistintamente el vocablo para dar a entender que el actor en juicio administrativo deviene en "quejoso" ante una instancia que se agotó por la falta de ejecución de la sentencia firme del tribunal de marras por la autoridad administrativa.

No consideramos que el hecho de que la Sala emisora de la sentencia, sea una instancia diferente (lo sería el amparo o el recurso de revisión si no hubiese sido impugnada en tiempo) en cuanto a la orden de ejecutarla o sancionar con otros supuestos a la autoridad incumplidora. Lo que sí podemos afirmar, es que realmente estamos en presencia de la imputación de responsabilidades acorde a los preceptos que la propia Constitución General de la República mexicana contiene en su Título Cuarto.

Es de resaltar que la instancia tiene sus características en términos estrictamente procesales, y ayuda en extremo que las decisiones jurisdiccionales pasen por la revisión de diferentes órganos especializados, no como afán de retardar la impartición de justicia (corrupción desvío de poder, abuso de autoridad o arbitrariedad), sino por que tal actividad permitiría el cumplimiento de los fines supremos del Estado, entre ellos, la seguridad jurídica en sentido amplio, además de: impedir el curso de injusticias, no aceptar pretensiones notoriamente frívolas o de subterfugios procesales (chicanas), no alterar los trámites dentro de cada fase procesal, entre tantas otras.

En síntesis, su justificación radica en todo caso, en que ningún juzgador es infalible y que su juicio o juicios pueden estar impregnados de errores que desvirtúen la verdad jurídica, por lo que es necesario un nuevo razonamiento jurídico de los hechos y derechos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es así como el vocablo aludido es expresado como instancia, cuando éste se refiere a grados heterogéneos de juzgamiento ante órganos jurisdiccionales diversos del de origen. Por ello, es que también consideramos que el vocablo aludido es incorrecto en la apreciación interpretativa de los órganos facultados para ello.

**4.5.1.2.3.- La esencia recondutora del recurso: un error de interpretación en la ejecución de las sentencias firmes en materia administrativa.**

En términos descriptivos y similares a los ya expuestos (*supra*, §§ 4.5.1.2, 4.5.1.2.1 y 4.5.1.2.2.), el vocablo "recurso" proviene del latín *recursus*, como la acción y efecto natural volver las cosas o situaciones concretas a su lugar o estado normal respectivamente. Ello implica el vocablo "recurrir", cuya derivación es la de *recurrere*, con la consecuencia lógica de ejercitar una actitud cuya secuela se traduce a asistir ante alguien a solicitar ayuda.

En el caso que nos ocupa, se entiende como la potestad de acudir con base en los derechos subjetivos (*supra*, § 2.1.1) ante un juez o a una autoridad superior mediante la presentación de un escrito cuyo contenido es volver las cosas al estado en el que se encontraban antes de emitir un acto de autoridad que vulnera los preceptos de Derecho. Entendido así el recurso como un medio de impugnación, el cual se interpone contra decisiones de autoridad (judicial o administrativa) es con la finalidad de que sea revocada, anulada o modificada.

Para el caso del vocablo "queja", suponiendo sin conceder, que pudiera considerarse en alguna medida como una variedad más de recurrir una decisión judicial (criterio que consideramos es el que está aplicando la autoridad judicial ejerciendo la facultad de interpretación según nuestro Derecho), pero se percibe según la idea tradicional (estrictamente procesal), que tampoco el vocablo "recurso" en materia de inejecución de sentencias del tribunal administrativo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

federal es adecuado, dado que tal decisión ha causado ejecutoria, por ello, procede organizar un procedimiento administrativo para fincar las responsabilidades que procedan, según las reglas e imperativos constitucionales y que el artículo 239-B no contiene ni remite como otras normatividades a éstas.

#### **4.6.- Terminación del juicio de nulidad: una visión procedimental *ex post* y los aspectos generales de su tramitación y procedibilidad.**

El desarrollo de las cuestiones estrictamente de procedimiento interno para la tramitación y procedencia de la queja en materia de lo contencioso administrativo federal, se realiza en los términos previstos por el Código Fiscal de la Federación, y éste, se presenta en el siguiente sentido.

La queja al momento de ser exigida por el quejoso en vía procesal administrativa federal, deberá presentarse ante la Sala fiscal-administrativa que haya tramitado el juicio de nulidad y al cual haya recaído la sentencia, cuyo incumplimiento se cuestiona, presentando un escrito en el cual se contiene la exigencia o el reclamo de excitativa de justicia *ex post*.

Acto seguido, 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 cifras, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin éste, el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

Para el 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 notificará también al superior jerárquico del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa equivalente a que oscila de 30 a 90 días de su salario.

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, comunicando la sentencia interlocutoria correspondiente al superior jerárquico correspondiente.

Toca en este discernimiento, la descripción del sustento competencial para decidir su procedencia y tramitación, sin la omisión de ciertos criterios del juzgador administrativo (*salvo los plasmados en el contexto de la discrecionalidad (vid, § 4.6.2)*): según lo preceptúa el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación que marca como primer requisito que en caso de incumplimiento de la sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja por una sola vez ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia. Se puede afirmar que pueden ser la Sala Superior, actuando en Pleno o por Secciones, o las Salas Regionales de este órgano jurisdiccional quienes tienen la competencia para tramitar y resolver la queja.

Obsérvese que la solicitud para exigir el cumplimiento de la sentencia emitida conforme a Derecho y ya caracterizada como firme, se da al interior del tribunal de lo contencioso administrativo, en consecuencia, *no estamos realmente ante un medio de impugnación tradicional, sino ante un procedimiento de corte administrativo que puede dar inicio al ejercicio de otro tipo de acciones hacia el*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

exterior de dicho tribunal (diríamos: procedimiento para el fincamiento de responsabilidades).

En efecto, la Ley Orgánica del nuevo tribunal administrativo en su artículo 16, fracción VI, establece como competencia del Pleno resolver los "incidentes y recursos" que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, aunado desde luego, nuestro objeto de tesis, la queja.

En iguales términos, el artículo 20, fracción III, señala la competencia de las Secciones de la Sala Superior.

Respecto de la tramitación de la queja, se establece como facultad del Presidente del Tribunal y de los Presidentes de las Secciones de conformidad a lo establecido en los artículos 26, fracción IX y 22, fracción V, respectivamente. No obstante lo anterior, tratándose de las Salas Regionales, según lo establecido en el artículo 36, fracción VI, se faculta al Magistrado Instructor para tramitar los incidentes y recursos que les competen.

Se suma además el hecho de que no existe una disposición similar a la prevista para el trámite de la queja como expresamente se señala en los preceptos últimamente referidos, por ello consideramos pertinente que debería quedar la fracción VI del artículo 36 de la Ley Orgánica de este órgano jurisdiccional, sea con la adición que pudiera corresponder, o bien, con la remisión correspondiente a la queja constituida en el artículo 239-B. A este respecto, no pasa desapercibido que en la fracción IX del precepto en cita, establece como facultades de los Magistrados Instructores "... las demás que les correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación...", ordenamiento que en el artículo en cita, concretamente en su fracción II, se refiere al Magistrado Instructor (Ponente), el cual pedirá un informe a quien se impute el incumplimiento de la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

sentencia, de donde se desprende que la tramitación de la queja correrá a cargo de éste.

Sin embargo y para un mejor detalle de supuestos jurídicos contrarios a la procedencia de la queja en sentido estricto, enseguida se abordan algunos apuntamientos de interpretación respecto de su improcedencia. Para los efectos de este trabajo, no podemos de dejar de enunciar la consideración de que debiera incluirse en la parte que se refiere a las "... quejas notoriamente improcedentes...", además del caso ya previsto en el precepto correspondiente, lo relativo a la queja, respecto de su interposición contra actos que no constituyen resolución definitiva, tal y como se señala enseguida.

#### **4.6.1.- La improcedencia de la queja: una aproximación genérica en el marco de su interpretación jurisdiccional.**

El análisis jurídico que genéricamente se desenvuelve en este epígrafe, se orienta a señalar los supuestos por los que la queja no es procedente.

- 1.- Cuando se trate de un nuevo acto administrativo.
- 2.- Cuando no ha transcurrido el plazo de cuatro meses para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal; y
- 3.- Cuando la sentencia de nulidad se hubiese declarado porque la resolución impugnada no señaló fundamentación y motivación, es decir, no se ha resuelto el fondo, lo anterior se sostiene en virtud de que ha sido criterio reiterado de este órgano jurisdiccional el declarar improcedente las quejas presentadas en las cuales se actualizan por las causas señaladas según se desprende de las siguientes cuatro tesis cuyos rubros a continuación se transcriben, con una interpretación genérica de su interpretación jurisdiccional:



- 1.- "QUEJA INTERPUESTA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN VIGOR A PARTIR DE ENERO DE 1996.- SU IMPROCEDENCIA QUEJA (<sup>145</sup>).
- 2.- QUEJA INTERPUESTA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 239-B, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN VIGOR A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 1996.- SU IMPROCEDENCIA.- EN RELACIÓN A RESOLUCIONES QUE NO SON DEFINITIVAS (<sup>146</sup>).

En efecto, y a manera de síntesis, el artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación reformado a partir del 1º de enero de 1996, respecto de la construcción de las hipótesis para la procedencia de la queja se halla en primer lugar, la "... indebida repetición de la resolución anulada, como segunda posición, "... cuando se incurra en exceso o en defecto..." o bien, "... cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia..." . Resalta en este contexto la incorporación de su último párrafo que se redactó en el sentido de que "... a quien promueva una queja notoriamente improcedente..." , situación que obliga a apuntar que su significado procesal se contemplaría como tal la, a aquella en la que "... que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa....".

De lo anterior se continúa obligatoriamente, en que la queja sólo procede cuando se promueve contra sentencias definitivas (según el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal), que no admiten recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa. Se deduce que para la declaración de procedencia de la queja, es necesario que la autoridad administrativa, ulteriormente reponga el procedimiento o cumpla con la formalidad omisa, emita

(<sup>145</sup>) Cuarta Época. Instancia: Segunda Sección. R T F F. Año II No. 7 Febrero 1999. Tesis: IV-P-2aS-59. Página: 92

(<sup>146</sup>) Junio No. 100(19)5/98/(14)213.95/983/94 - Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 10 de septiembre de 1998, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Susana Ruiz González (Tesis aprobada en sesión de 22 de septiembre de 1998), así como el PRECEDENTE: IV-P-2aS-37. Junio No. 100(19)2/98/(A) II 346/96/979/94 - Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 20 de agosto de 1998, por unanimidad de 5 votos.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria. Secretario: Lic. Román Delgado Mondragón. Cuarta Época. Instancia: Pleno. R T F F. Año II. No. 8 Marzo 1999. Tesis: IV-P-SS-16. Página: 7

una nueva resolución definitiva, respecto de la cual, se pueda presentar una queja basada en cualquiera de las hipótesis expresadas por el primero de los artículos citados, ello conlleva que si la queja planteada respecto del cumplimiento de una sentencia se refiere a un acto que no constituya una resolución definitiva, no se podrá entrar a su estudio y resolución.

### 3.- QUEJA, RESULTA IMPROCEDENTE CUANDO NO HA TRANSCURRIDO EL PLAZO LEGAL ESTABLECIDO PARA DAR CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA <sup>(147)</sup>.

En este sentido, y literalmente, el artículo 239-B, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, dispone que en los casos de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la misma, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la Ley. Por su parte, el artículo 239, antepenúltimo párrafo del Código citado establece que la sentencia deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme; por lo tanto, si la queja se interpone antes de cumplirse el término citado, la misma resulta improcedente.

### 4.- QUEJA IMPROCEDENTE.- CASO EN EL QUE DEBE ORDENARSE QUE SE INSTRUYA COMO JUICIO <sup>(148)</sup>.

<sup>(147)</sup> Queja No. 100/191/98/(14)-P-5/97/1457/95.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 23 de septiembre de 1998, por unanimidad de 10 votos a favor.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretario: Lic. César Edgar Sánchez Vázquez (Tesis aprobada en sesión de 23 de septiembre de 1998); Cuarta Época. Instancia: Segunda Sección. R.T.F.F.: Año II, No. 10, Mayo 1999. Tesis IV-P-2aS-110. Página: 117

<sup>(148)</sup> Juicio de Nulidad No. 100/191/10/98/(14)296/93/352/93.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 4 de febrero de 1999, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Sylvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Luisa de Alba Alcántara (Tesis aprobada en sesión de 4 de febrero de 1999), y en el mismo sentido: IV-P-2aS-111. Queja No. 100/19/998/(14)690/94/783/94.- Resuelta por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 12 de enero de 1999, por unanimidad de 4 votos.- Magistrado Ponente: Dr. Gonzalo Armenta Calderón.- Secretaria: Lic. Guadalupe Camacho Serrano, así como el precedente IV-P-2aS-81. Queja No. 100/19/7/98/(14)413/96/194/98.- Resuelta por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 5 de noviembre de 1998, por mayoría de 4 votos a favor y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Sylvia Eugenia Díaz Vega.- Secretario: Lic. Miguel Ángel Luna Martínez

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En términos generales, sin perder la guía del intérprete jurisdiccional, se considera que cuando "... se impugna una resolución que niega la devolución de lo pagado indebidamente, y en la sentencia se declara su nulidad para el efecto de que se emita una nueva resolución en la que se efectúe la devolución solicitada, sin resolverse respecto de la forma y términos en que debía efectuarse la misma, y si la actora promueve queja en contra del acto por el que se cumplimenta dicha sentencia, controvertiéndose la legalidad del cálculo de la actualización del principal y accesorios..." en ese momento puede resultar improcedente la queja. El argumento obligado y justificatorio sería el de que se está "... en presencia de un nuevo acto administrativo, además de que el interés jurídico del particular consiste en que se anule la resolución y se le devuelva en la cantidad que pretende, cuestión esta última que sólo procede ventilarse mediante un procedimiento contencioso y no a través de la queja...".

Pues resulta que pretender utilizar la queja (por las explicaciones vertidas) no sería jurídicamente lo correcto, ya que ocurrir en queja "... lo único que procede constatar es el debido cumplimiento, mas no procede declarar la nulidad o confirmar la validez del acto que la provoca; por lo tanto, la Sala o Sección que conozca del asunto, debe ordenar que se instruya como juicio, en los términos del artículo 239-B, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación en vigor...".

#### **4.6.2.- Los supuestos de procedencia de la queja y la discrecionalidad: el caso de incumplimiento con pretensión de caducidad.**

En la ordenación descriptiva de los aspectos jurídicos de la queja, en este epígrafe se razonan las actualizaciones respecto de la procedencia de la queja por una sola vez, en términos también de las interpretaciones jurisdiccionales en el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

marco de las reformas a las cuestiones procesales en materia fiscal-administrativa. Así tenemos que la queja procede cuando:

- a).- Existe indebida repetición de la resolución anulada.
- b).- Se incurra en exceso o en defecto; y
- c).- Cuando se omita dar cumplimiento a una sentencia firme del tribunal.

Respecto a estas hipótesis, y sin abundar, sólo se observará que el legislador (así lo consideramos) no previó ninguna disposición que permitiera visualizar la significación de las expresiones: exceso, defecto y sentencia firme, empero y en un esfuerzo por integrar algunas precisiones que ayuden a entender lo anterior, se deberá recurrir a la facultad interpretativa de la jurisdicción tanto formal (el Poder Judicial Federal) como de excepción (nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

En las reformas al Código Fiscal de la Federación de 1981, es cuando surge el artículo 239 (basamento de la queja), constituyendo el sentido de las sentencias, los cuales son:

- 1) El reconocer la validez del acto,
- 2) Declarar su nulidad, o
- 3) declarar la nulidad para efectos (*se obliga al juzgador a precisar la forma y términos en que la autoridad deba cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.*)

Ante estos supuestos, resalta que no se ordenará un determinado acto o se iniciará un procedimiento, cuando se trate de facultades discrecionales de la autoridad demandada, como sucede cuando se considera fundado el agravio de la indebida circunstanciación, como sería el ejemplo de la identificación de los auditores en una visita domiciliaria, precisando que "... sólo procedía declarar nulo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

el procedimiento a partir del momento en que se cometió la violación, *sin que se pueda obligar ni impedir a la autoridad iniciar un nuevo procedimiento*, pues esa atribución es de carácter discrecional que deriva de la ley y no de lo que pudiera señalarse en una sentencia, en esa idea, es de concluirse que desde esta reforma, sólo cuando se decida sobre obligaciones regladas de la autoridad y en salvaguarda al derecho subjetivo del actor, se fijará la forma y términos en que la autoridad debe conducirse en una nueva actuación con apego a la ley que le impone la obligación de hacerlo y que es lo que se reconoce en la sentencia....”.

En síntesis y sobre el rubro:

**ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA. LA NULIDAD DECLARADA POR VICIOS FORMALES EN SU EMISIÓN. DEBE SER DECLARADA CON FUNDAMENTO EN LA PARTE FINAL DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 239, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (149), SE DEDUCE QUE:**

Si las violaciones formales en el acto administrativo, se circunscriben en lo previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal federal, trae aparejada en consecuencia la declaratoria de nulidad para efectos, según lo preceptuado en la fracción III del artículo 239 del mismo código ello no ocurre, para el imperativo constitucional de las “órdenes de visita domiciliaria”, en atención a la facultad discrecional otorgada por el artículo 16 constitucional a la autoridad administrativa, surte el caso excepción y, por tanto, aunque originariamente debe ser declarada la nulidad para efectos, lo cierto es que tal nulidad no puede tener efecto alguno que no sea el que la autoridad anule el acto impugnado y, actuando dentro del límite de sus facultades discrecionales, si así lo estima conveniente y se encuentra en posibilidad de hacerlo, emita un nuevo acto administrativo.

(149) Criterio de actualidad JURISPRUDENCIA 89/99, emitida en contradicción de tesis 39/92, de la cual se desprende que (como ejemplo), se podría señalar cuando se ordena la devolución de un pago de lo indebido o bien para que admita un recurso administrativo y se resuelva el mismo; de igual forma en el precepto en estudio se estableció el plazo de cuatro meses para que la autoridad diera cumplimiento en el supuesto referido *sobre actos obligatorios o regulados y no se trate de facultades discrecionales*; así como en la contradicción de tesis 6/98. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito - 28 de mayo de 1999. Unanimidad de cuatro votos - Ausente Mariano Azuela Guintron.- Ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano - Secretaria Clementina Flores Suárez.”

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Del mismo modo, en la reforma del artículo 239 del Código Fiscal en comento de 1983, se precisó en qué causas se declararía la nulidad para efectos del acto, las cuales se contemplaron en el artículo 238 del Código en las fracciones II, III, y V, consistentes en los vicios de forma o procedimiento que afecten las defensas del actor y trasciendan en el sentido del fallo, o cuando se esté en presencia de lo que doctrinalmente se conoce como "desvío de poder".

Es a partir de esta reforma cuando la ley establece los supuestos en los que el juzgador declarara la nulidad para efectos, quitándose así de las manos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa decidir cuándo será nulidad lisa y llana y cuando para efectos.

Ahora bien, actualmente y respecto de la consecuencia que debe recaer al incumplimiento de las sentencias de nulidad, donde sí se precisan efectos, dentro de los cuatro meses que dispone el antepenúltimo párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, se han establecido dos criterios contradictorios a saber:

**A) LA PRIMERA POSICIÓN.-** El primero de ellos, establece que el plazo de cuatro meses para cumplimentar sentencias, tiene por objeto otorgar seguridad jurídica, y que dispone una obligación de la autoridad para hacerlo en dicho plazo, pues de no ser así, la consecuencia consiste en que se genera una caducidad especial, postura ésta sostenida en diversos criterios del Tribunal <sup>(150)</sup>, emana el siguiente criterio:

**NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- PROCEDE CUANDO SE CONFIGURA LA CADUCIDAD ESPECIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

<sup>(150)</sup> Revista No. 7, febrero del presente año en las páginas 232 y 233, además del antecedente: Juicio de Nulidad No. 100(14)75/98/293/98 - Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 20 de octubre de 1998, por mayoría de 4 votos a favor y 1 en contra - Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega - Secretaria Lic. María Luisa del Alba Alcántara (Tesis aprobada en sesión de 16 de noviembre de 1998).

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

"... el propósito de la norma establecida en el artículo 239, antepenúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación, es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así, seguridad jurídica al particular, en consecuencia, si la autoridad administrativa ejecuta lo dispuesto en la sentencia dictada por este Tribunal o emite la resolución definitiva correspondiente, fuera del plazo de cuatro meses estipulado en el referido artículo, siempre que el particular impugne el acto administrativo respectivo, por estimarlo lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado lisa y llanamente, al actualizarse la causal de anulación prevista en la fracción IV, del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, por dictarse en contravención al precepto en comentario..."

Este criterio se apoya en la interpretación aislada del antepenúltimo párrafo del artículo 239 en comentario, al precisar que se establece un deber de la autoridad de cumplir en el plazo de cuatro meses, por ser este el único plazo que tiene para hacerlo y por ser un imperativo de ley, y el no hacerlo genera una caducidad especial que aunque la ley no la establece, al lesionarse un derecho objetivo, a la misma corresponde su nulidad por caducidad, brindando así seguridad jurídica al particular.

Sin embargo, tal criterio se ha cuestionado, dado que se aparta de la interpretación sistemática y expresa que debe hacerse de las diversas disposiciones que integran el ordenamiento legal al que pertenece la disposición en análisis, acorde a los artículos 239 fracción III (los casos en que se obliga al juzgador a precisar los efectos en las sentencias de nulidad) y 239-B (que establece la queja), envolviendo así, el hecho de que el particular puede exigir el cumplimiento de la sentencia y cuya omisión en su inexecución es sancionada (en principio) con multa económica a la autoridad; por otro lado, *hay la pretensión de crear una figura que expresamente no existe en dicho precepto legal, como lo es la caducidad, que tampoco podría aplicarse, dado que ésta sólo extingue facultades, y en la especie, la pretende aplicar para tener por extinguida una obligación de la autoridad;* apartándose de la seguridad jurídica de las partes, en virtud de dejar en la decisión del juzgador, el determinar cuándo la autoridad

podrá cumplir la sentencia fuera del plazo de cuatro meses y cuándo se extinguiría su obligación.

**B) LA SEGUNDA POSICIÓN.-** La cual se comparte, contiene elementos que permiten conocer el verdadero alcance del antepenúltimo párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, el cual debe apoyarse en una interpretación sistemática (del código), para lo cual es necesario atender a la fracción III del artículo 239 del Código en comento, y determinar en qué casos se deben precisar efectos. *Esto quiere decir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado a ordenar a la autoridad administrativa vencida en el juicio*, a que emita un nuevo acto, o bien, inicie un nuevo procedimiento, siempre y cuando no se trate de facultades discrecionales, es decir, sólo cuando se decida sobre actos reglados u obligatorios de la autoridad y en salvaguarda al derecho subjetivo del actor, se fijará la forma y términos en que la autoridad debe conducirse en una nueva actuación con apego a la ley, que le impone la obligación de hacerlo y que es lo que se reconoce en la sentencia.

El problema radica en que técnicamente parecería que la discrecionalidad en el marco del Estado de Derecho, no tendría cabida, empero, la realidad jurídica y política no sitúa en el tenor de que incluso el legislador ha sido cuidadoso al momento de elaborar la ley, de que ésta contenga ciertos parámetros de actuación a la Administración o al juzgador. Para esta conclusión interpretativa es importante dejar en claro primeramente que la doctrina a definido al *acto reglado* (criterios impositivos) como *"... aquel que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la autoridad administrativa, cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho..."*; como es el caso del supuesto del incumplimiento de los requisitos de procedencia de un recurso, se obliga a la autoridad a admitirlo y resolverlo, o bien, o en el caso del derecho a una devolución (del pago de lo indebido), y en segundo lugar, que todo *acto discrecional* (criterios potestativos) *se entendería como "... aquel que*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*tiene lugar cuando la ley deja a la autoridad administrativa un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o en fin qué contenido va dar a su actuación (ejercicio de facultades de comprobación)..."*

Adecuado a nuestra investigación, es de afinarse que la primera premisa, se actualizaría cuando se de algunas de las causas de nulidad previstas en las fracciones II, III y V del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en consecuencia, se debe declarar la nulidad para efectos en términos del de la fracción III del artículo 239 del mismo ordenamiento, dispositivo que también establece los supuestos en que el tribunal de lo contencioso administrativo federal estará obligado a precisar la forma y los términos en que la autoridad debe cumplirla, esto es, cuando ordena a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, siendo este supuesto cuando se atiende a actos reglados u obligatorios, y no tratarse de facultades discrecionales.

Siguiendo este camino de interpretación ***grosso modo***, se advierte y concluye que en los casos en que la autoridad debe cumplir en el plazo de cuatro meses, conforme al antepenúltimo párrafo del artículo 239 en estudio, es cuando se precisan efectos, con relación a facultades *no discrecionales, o bien dicho de otra manera, cuando se atiende a actos reglados u obligatorios de la autoridad, por lo tanto, si bien en el dispositivo que se analiza, no se establece la consecuencia para el caso de incumplimiento en la sentencia en el plazo mencionado, no podríamos considerar que se produce una caducidad especial*, pues la caducidad, como lo hemos expresado, extingue facultades de la autoridad, y los efectos de la sentencia de nulidad, al ordenar se emita un nuevo acto, o bien, se inicie un procedimiento, se refieren a una obligación de la autoridad que la ley le impone, respecto de un derecho del particular que fue reconocido en la sentencia, así las cosas, si se considerara que la autoridad ya no puede cumplir con la sentencia por haber operado la "caducidad", se dejaría en un estado de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

inseguridad jurídica al particular al impedirse se haga efectivo su derecho subjetivo, que le fue reconocido en juicio.

Una razón más, es el que en el propio procedimiento contencioso se prevé la consecuencia que traerá consigo el incumplimiento de la sentencia de nulidad, para efectos en el que se reconoce un derecho del particular y ordena a la autoridad acatarlo, que es el que el particular tiene la posibilidad de poner en conocimiento del tribunal el incumplimiento a través de la queja, y de ser fundada y la autoridad haya incurrido en incumplimiento de ejecución, como se ha multicitado, se le impondrá una sanción económica, que por desgracia es la única consecuencia que se establece en el Código por no cumplimentar la sentencia, aunque el particular tendría a su alcance el juicio de amparo, dado que es el único medio coercitivo, para obligar a cumplir a la autoridad con las sentencia del tribunal <sup>(151)</sup>, según se desprende de la interpretación judicial que a la letra establece:

"... El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación prevé que "si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código"; ahora bien, si la autoridad no da cumplimiento a la sentencia en el plazo establecido en dicho precepto, no puede considerarse que se extinga su obligación para hacerlo, en tanto que el precepto transcrito no sanciona tal incumplimiento..."

<sup>(151)</sup> Al efecto cabe mencionar que este criterio ya ha sido considerado por este Tribunal en la tesis publicada en su revista de enero de 1991, pág. 19; además de la Revisión No. 1140/87.- Resuelta en sesión de 30 de enero de 1991, por unanimidad de 9 votos.- Magistrada Ponente: Gilberto García Camberos.- Secretario: Lic. Rolando G. Magaña Herrejón, y su precedente: Revisión no. 612/86.- Resuelta en sesión de 30 de septiembre de 1987, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Gonzalo Armenta Calderón.- Secretaria: Lic. Teresa Islas Acosta." R.T.F.F. No. 37, 3<sup>o</sup>. Época, año IV, enero de 1991, p.19. bajo el rubro: SENTENCIA FISCAL.- TÉRMINO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA.- El segundo párrafo de la tracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, señala que si la sentencia Fiscal obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses. Tal disposición no puede llevar implícita la sanción consistente en la extinción del derecho a realizar el acto o iniciar el procedimiento, si el cumplimiento de la sentencia Fiscal se hace después de los cuatro meses, puesto que debe entenderse que tal lapso es para el cumplimiento voluntario, y fenecido el término, coactivamente se puede exigir el cumplimiento de la sentencia Fiscal a través del juicio de garantías. T.C. del 16o. C.- Informe 1987, 3<sup>o</sup> P., p. 743

Ante tales circunstancias, es como en la parte propositiva que se describirá en el párrafo inmediato, nos aproximaremos a la sugerencia de una serie de modificaciones tanto sustantivas como adjetivas, previo el manejo de los supuestos doctrinales que conforman el marco teórico de esta investigación.

#### **4.7.- Estado de Derecho y justicia administrativa: La necesidad de elaborar reformas sustanciales a la normatividad fiscal-administrativa para la eficacia de la queja en el incumplimiento de las sentencias.**

Para el engarce de todos y cada uno de los temas manejados a lo largo de este trabajo (*supra* Capítulo tres y § 4.2), lo esencial para el objetivo de la proposición de algunas modificaciones a la Ley Orgánica del Tribunal y al Código Fiscal de la Federación, se apuntalará en principio, con las ideas que doctrinalmente se han vertido respecto del eje toral de este párrafo [*vid*, notas a pie (33), (50), (69), (80), (83), (84) y (107)], respectivamente y que se describen sucintamente.

Como inicio, se recuerda [*vid*, nota a pie (33)], que acorde a las reformas constitucionales en materia de justicia administrativa (73-XXIX-H, 116-V y 122 Base Quinta) con soporte de los artículo 40 y 124, ésta se ubica aparentemente fuera del contexto de la idea clásica de la teoría tripartita del poder público, lo cual expresa que el control constitucional y legal en nuestro país se caracteriza por ser demasiado difuso, esto es, que el control sobre la actividad administrativa pasa por diferentes fases, tales como: la procedimental (control interno) y la procesal (control externo), ésta, por la vía del juicio de nulidad (tribunales de lo contencioso administrativo), o bien, ante los órganos jurisdiccionales de competencia de principio (el Poder Judicial Federal); ello sin menoscabo del control legislativo (también externo). En estas reflexiones (según hemos insistido) es como pudiera entenderse que la teoría del Barón de Montesquieu ha sido rebasada [*supra*, notas a pie (33), (83), (84) y (85)].

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En este sentido [*vid*, nota a pie (50)], es como se justifica la interrelación: Estado-Derecho-Administración, la cual permite bosquejar no sólo a las formas de Estado, como es la idea tradicional del Estado de Derecho y en consecuencia el principio de juridicidad, entendiendo a aquel, como la organización estatal (la comunidad política) que se subordina a la regla de Derecho creada por ella misma, incluso para ser sometida a decisiones jurisdiccionales de origen (Poder Judicial) o de excepción (Tribunales de Justicia Administrativa), que matiza precisamente los límites del poder público respecto de su actividad en el marco de la norma.

Efectivamente, ante este panorama de "control jurisdiccional difuso" [*vid*, nota a pie (69)], existen diferencias sustanciales entre el "procedimiento creador del acto" (como producto de los imperativos constitucionales "ejecución de la ley" y "proveyendo en la esfera de la administración..."; y el contemplado en la ley específica para su "impugnación" ante la propia Administración. Tal procedimiento, es realmente el presupuesto jurídico que sitúa en la antesala de la verdadera justicia administrativa (el contencioso administrativo), cuya característica principal es entre otras: la presencia de un juzgador autónomo frente a la Administración (sujeto pasivo) y el particular (sujeto activo); además la decisión jurisdiccional de excepción de carácter fiscal y administrativa (la federal) se halla sujeta al imperativo constitucional del "principio de definitividad", que se traduce (según el artículo 107-V) a que contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá el amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los casos siguientes, esto es, que en materia administrativa, el amparo procede cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Así la referencia a la justicia administrativa [*vid*, nota a pie (80)], tiene como contenido los mecanismos de defensa que por virtud del ordenamiento jurídico, los particulares (como personas físicas y/o colectivas) en sus diversas relaciones jurídico-administrativas hacen valer sus derechos público-subjetivos sea como: súbditos (a la ley), o bien como usuarios, beneficiarios o clientes según la teoría de los cometidos del poder público, sin menoscabo de otras relaciones jurídico-constitucionales como lo son: el contribuyente, el de conscripto, el derecho-habiente (en seguridad social), el cuenta-habiente (en el servicio público de la banca comercial o de Desarrollo), el de universitario (universidades públicas), el de proveedor (contratos de suministro), el de contratista (contratos de obra pública), el de servidor público (en régimen de personal) entre tantos otros. Todo ello, sobre la base del carácter tutelar respecto de todas y cada una de las esferas jurídicas que corresponden a los destinatarios (con interés jurídico concreto) de decisiones administrativas que lesionan derechos e intereses legítimos.

Lo anterior, tiene el sustento de destacadas opiniones [*vid*, nota a pie (83)] de la doctrina mexicana (SERRA-ROJAS, FRAGA, ACOSTA-ROMERO Y CORTIÑAS-PELÁEZ entre otros), que es coincidente con los postulados de carácter político respecto de que el Poder (la soberanía) del Estado es único, pero sus funciones son múltiples, lo que justifica el rechazo de la idea de la llamada "división" de poderes, dando prioridad a la denominada teoría de la distribución de funciones. Esto implicaría más que una "división" de poderes, una separación o división de funciones, aunque no debe desmeritarse la importancia que tuvo la teoría en su época, como una medida que evitó el despotismo e impidió que el ejercicio de todas las funciones estatales, fueran concentradas en manos de un órgano como era la Corona.

Por ello es que no debe haber confusión del Poder (atributo estatal) con potestades que son prerrogativas inherentes a una función ya sea constituyente, ejecutiva, legislativa o judicial. La clave es el reconocimiento de la existencia de un

solo poder estatal, que presupuesta la unidad soberana del orden jurídico. Con este argumento es difícil explicar la existencia del poder en sus tres categorías clásicas, ya que la realidad política y jurídica sólo comprende la existencia de tres funciones estatales distintas (aunque existe la constituyente permanente como cuarto poder) que se realizan a través de la unidad del sistema normativo que caracteriza al Estado de Derecho, influyendo en la impartición de la justicia administrativa.

Más allá de la clásica división de funciones y separación de poderes [*supra*, nota a pie (82-bis)], en nuestro sistema jurisdiccional país se marca una tendencia de carácter dual [*vid*, notas a pie (84) (87)] (tanto en materia administrativa como común), pero que permite a los particulares administrados combatir los actos de autoridad administrativa a partir de 1936 (aunque sólo en materia fiscal federal) y en 1971 en el Distrito Federal (ahora en el artículo 122 Base Quinta) por la vía jurisdiccional administrativa (artículos: 73-XXIX-H, para el caso federal y 116-IV para el caso estadual) y además, que hay coexistencia con la judicial de principio (Jueces de Distrito en materia de amparo indirecto y Tribunales Colegiados de Circuito en materia respecto del amparo directo y revisión, ambos especializados en materia administrativa), que delinear la evolución del carácter mixto por lo que a medios de defensa contra la Administración Pública (federal, estadual, la del Distrito Federal y municipal) mexicana se refiere.

Finalmente, esta reflexión se fundó [*vid*, nota a pie (107)] en el papel que juega la interacción de la teoría tricategorial [*vid*, nota a pie (33)], en cuanto al principio de juridicidad y el Estado de Derecho no se margina la explicación de Emilio RABASA cuando expresó que la idea de los pesos y contrapesos sólo se entiende en la consideración de la completa separación de poderes que asegura el equilibrio, en el sentido de darle al poder independencia, pero no al grado del antagonismo en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo de altitud y en el que ambos serían insoportables para los gobernados (como es el caso de la

legislatura federal 2000-2003 en nuestro país), por el contrario, se requiere que uno sirva de limitación al otro, por una especial intervención de sus actos.

Este pasaje somero de los apuntamientos jurídico-doctrinales esparcidos por todo el contenido y referencias de la investigación, es la transición para las propuestas concretas que se ofrecen con una pretensión aportadora al campo de las Ciencias Jurídicas, con una reseña global de la existencia de la queja.

#### **4.7.1.- Breve reseña histórica de la queja en el marco de sus reformas.**

El principio de la "Debida Regulación de la Queja" ya esbozado, el nuevo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ve fortalecido con la característica de un tribunal contencioso de plena jurisdicción, y las salas no sólo se limitarán en emitir la declaratoria de nulidad, dado que tendrán facultades para hacer cumplir sus determinaciones, porque hasta el año 2000, las sentencias de nuestro Tribunal desde su creación no han sido susceptibles de cumplirse vía ejecución.

Histórica y constitucionalmente el tribunal federal administrativo mexicano como ha sido descrito en la parte correspondiente de esta investigación (*supra*, §§ 3.1.5.1, 3.2 y 3.2.1), no fue creado como un mero tribunal contencioso de anulación (desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se señaló que cuando la sentencia declarara la nulidad y salvo que se limitara a mandar reponer el procedimiento o reconocer la ineficacia del acto, indicaría de manera completa en qué sentido debía dictarse la nueva resolución de la autoridad fiscal). Tal situación jurídico-procesal se conservó en los códigos fiscales de 1938, 1966 y 1981 y desde entonces, **se estableció la queja**, pero sin ninguna relación con el cumplimiento o incumplimiento de las sentencias, su finalidad consistió en salvaguardar la aplicación de criterios jurisprudenciales que la Sala Superior hubiere emitido.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Hacia el año de 1987, cuando se introdujo en el Código Fiscal de la Federación el artículo 239-TER, precepto en cual se estableció la queja con la finalidad de que el tribunal de referencia se abocará al estudio y resolución del escrito de la actora, quien previo juicio de nulidad obtuvo sentencia firme y favorable a sus intereses, escrito que ponía (y pone ) en conocimiento de la autoridad jurisdiccional, que la autoridad condenada insistía en omisión o desacato en la repetición indebida del acto anulado, o bien, incurría en defecto o en exceso.

Posteriormente (diciembre-1995) se modifica el artículo 239-TER, la cual consistió en transformar su denominación, y es como ahora se conoce (239-B), y cuya vigencia se inició en 1996, además de incluir en la fracción V, la procedencia de la queja contra la omisión total en el cumplimiento de las sentencias del órgano jurisdiccional fiscal (hasta el año 2000).

Antes de estas reformas, los particulares debían recurrir al juicio de amparo (<sup>152</sup>), contra la omisión o desacato de la autoridad, y en especial sobre los actos negativos según se desprende sintéticamente del criterio siguiente.

"... procede el recurso de queja en contra del incumplimiento de sentencias firmes del Tribunal Fiscal por los siguientes supuestos: a) Repetición del acto o resolución anulada y, b) Exceso o defecto en el cumplimiento de las sentencias fiscales. (...). En efecto, cuando a una autoridad se le ha encomendado el cumplimiento de una obligación, por ley o por resolución judicial, la abstención u omisión de cumplir con esa

(<sup>152</sup>) INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO Y NO EL RECURSO DE QUEJA QUE ESTABLECE EL ARTICULO 239 TER DEL CODIGO FISCAL.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 1793/93. Miguel Angel Ortega Ríos. 27 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo en revisión 1713/93. Domitila Ortiz Ruiz. 27 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco."

"Octava Epoca

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XII. Noviembre de 1993

Página: 361.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

obligación, dentro del término que establece la ley, produce un tácito rehusamiento de querer cumplir, que al igual que el rehusamiento expreso puede afectar derechos del individuo. Y, si el rehusamiento expreso otorga al sujeto un conocimiento pleno de las razones y motivos de la negativa de la autoridad, dejándolo en posibilidad de combatir esa negativa en cuanto a su contenido, resulta evidente que el tácito rehusamiento (omisión o abstención de cumplir), genera para el sujeto un desconocimiento absoluto de los motivos y razones de la tácita negativa, lo que indudablemente depara una afectación a sus garantías individuales...". Por ello, al excluir este precepto fiscal la procedencia del recurso de queja en contra de actos negativos, se refiere al incumplimiento de las sentencias firmes del Tribunal Fiscal por la negativa expresa o por la simple omisión o abstención de las autoridades obligadas al cumplimiento de una resolución fiscal que ya causó firmeza, procediendo, entonces, en contra de este incumplimiento de sentencias fiscales el juicio de amparo..." (...).

Caso contrario, y respecto de las resoluciones recaídas a la queja, se colige que la procedencia del amparo, es determinada por el Juez de Distrito, ante quien se interpone, y no ante el Tribunal Colegiado de Distrito, cuyo criterio breve es <sup>(153)</sup>:

"... Los artículos 107, fracción V, de la Constitución Federal; 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo; 44, fracción I, inciso b) y 45, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen y regulan la procedencia del juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito (...), será procedente "contra resoluciones que pongan fin al juicio" dictados por Tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;(…), si el acto reclamado proviene del recurso de queja que crea el artículo 239 TER (...), por considerar que la autoridad demandada en el juicio de nulidad se niega a cumplir con la sentencia emitida por una Sala del Tribunal Fiscal Federal. Este Tribunal Colegiado carece de competencia legal para conocer del juicio por no encuadrar en

<sup>(153)</sup> INCOMPETENCIA LEGAL DEL TRIBUNAL COLEGIADO CUANDO EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DEL RECURSO DE QUEJA CREADO POR EL ARTÍCULO 239-TER DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 964/94. Ricardo Ramos Ramírez. 3 de agosto de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas."

"Octava Época

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIV. Noviembre de 1994

Tests: I. 4o. A. 768 A

Página: 455.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

las hipótesis normativas(...); por lo mismo procede se remitan los autos al juez de Distrito en materia administrativa (...).

Asimismo, el 30 de diciembre de 1981 <sup>(154)</sup>, se introdujo un párrafo al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación que señalaba:

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un determinado procedimiento deberá cumplirse, en un plazo de cuatro meses".

A su vez, dicho párrafo fue reformado el 28 de diciembre de 1982 <sup>(155)</sup>, adicionándosele de la siguiente manera:

"...aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del este Código."

Hechas las precisiones anteriores, procederemos a realizar un análisis del contenido actual del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación de cuya transcripción literal se desprende que:

(...) En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

- a) La resolución que, repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
- b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.

II. Se interpondrá por escrito ante el Magistrado Instructor o Ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto, o la resolución que la provoca.

<sup>(154)</sup> Publicado en el D. O. F. del 31 de diciembre de 1981, y entró en vigor el 1º de abril de 1983

<sup>(155)</sup> Publicado en el D. O. F. del 31 de diciembre de 1982

En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

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

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

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones. La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario.

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

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

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

A quien promueve 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."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De lo anterior, podemos concluir con una interpretación estrictamente jurídico-procesal que la queja, procede en contra de los siguientes actos.

- a).- En tratándose de actos que se emitan en cumplimiento de una sentencia dictada en un juicio de nulidad, ya sea por exceso, defecto u omisión en el cumplimiento.
- b) Cuando se alegue un exceso o un defecto en el cumplimiento de una sentencia dictada en un juicio de nulidad, requiere la existencia de un acto a través del cual se haya pretendido dar debido cumplimiento a una sentencia.
- c) En cambio, cuando se alega que existe la omisión en el cumplimiento de la sentencia, presupone la inactividad por parte de la autoridad demandada, pero no sólo esa inactividad implica la procedencia de la "instancia" de queja, sino que requiere además de que haya transcurrido el plazo que la ley otorga a la parte demandada.

Se advierte que en tratándose de sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que señalen un efecto, la parte demandada tienen un plazo de cuatros meses para dar cumplimiento a la sentencia. Luego entonces, si por disposición del Código Fiscal de la Federación, la parte demandada, quien ha sido condenada a la realización de un determinado acto tiene un plazo de 4 meses para hacerlo, para aseverar la procedencia de la queja, con base al incumplimiento de una sentencia, debe transcurrir el plazo antes indicado.

Asimismo, la queja procede en tratándose de actos del propio Tribunal Federal, a través de los cuales se resuelva sobre la suspensión de la ejecución de los actos o acto a debate, no sólo se limita a la materia de la misma, sino también a que ésta, sólo puede promoverse por una sola vez ante la Sala que resolvió el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

juicio, lo que puede generar muchos conflictos, pero deberá interponerse por escrito y dentro de los 15 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto que se reclame, o bien en cualquier tiempo.

El anterior plazo, será aplicable dependiendo del acto que sea motivo de la queja.

Así, el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, establece como regla general que la queja se interpondrá dentro del plazo de 15 días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o de la resolución que lo provoca, esta regla, podríamos decir que se refiere a los actos en que exista defecto o exceso en el cumplimiento a una sentencia.

Ahora bien, la excepción al plazo en comento, prevista en el numeral en cita, consiste en que la queja se podrá interponer el cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho, excepción que será aplicable por disposición expresa del legislador, para el caso de que el objeto de la queja se refiere a la omisión total de la parte demandada a una sentencia.

Efectuadas las salvedades anteriores, y considerando los inconvenientes que implica la vigente normatividad procesal administrativa, en el siguiente epígrafe previo a brindar un panorama jurídico-procesal, incorporamos algunas propuestas de modificación respecto del incidente de queja a la luz de la jurisdicción federal mexicana.

#### **4.7.2.- La queja a la luz de la interpretación judicial.**

Antes de introducirnos al marco propositivo de esta investigación, esbozaremos el papel que ha desempeñado la interpretación judicial (tesis y jurisprudencias) en torno de la queja, esto, desde luego en el marco de la doctrina y la jurisprudencia (ambas consideradas como fuentes de Derecho). Así,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

apuntalamos la parte final expresando y mostrando con las fuentes descritas la importancia que representa la certeza y seguridad jurídica.

En efecto, el referente del actual tratamiento que se da a lo que llamaremos desde este momento en este trabajo, **el incidente de queja**, preceptuado en el artículo 239-B el Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que la parte afectada podrá ocurrir en queja por una sola vez ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia. Consideramos que debería establecerse una excepción, cuando se trate de la omisión en el cumplimiento por la parte de la autoridad, con base en los siguientes razonamientos.

**Un primer apuntamiento.-** En la función jurisdiccional (tanto de principio como de excepción), la práctica no ha demostrado que si bien el precepto de referencia indica que el Magistrado sea Instructor o Ponente, deberá pedir un informe a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia, a fin de que dentro del plazo de 5 días lo rinda y en su caso justifique el acto o la omisión que provocó la queja, también lo es, que no está previsto requerir al quejoso cuando no acompañe copia para el traslado a las autoridades a quienes se les atribuya el incumplimiento de la sentencia, lo cual estimamos necesario a fin de que la autoridad se encuentre en aptitud legal y tenga pleno conocimiento de la imputación del quejoso, a fin de refutar o hacer aclaraciones pertinentes al caso, ello con la finalidad de lograr un equilibrio entre las partes, máxime que tenemos conocimiento que en la práctica cotidiana, generalmente en estos casos el Magistrado Instructor requiere al quejoso para que acompañe copias suficientes para dicho fin, con el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentado **el incidente de queja**, ello acorde a una interpretación armónica realizada con el precepto que regula la queja y los diversos artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, que constituyen normas que integran el Título VI del ordenamiento en cita y que rigen el procedimiento contencioso

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

administrativo, siguiendo de tal forma los principios jurídicos de economía procesal y seguridad jurídica, señalados en los preceptos mencionados.

Al respecto, por analogía, estimamos aplicable un precedente de la Sala Superior <sup>(156)</sup> con el rubro:

**NULIDAD DE NOTIFICACIONES CONTROVERTIDA EN LA INSTANCIA DE QUEJA.- ES APLICABLE POR ANALOGÍA EL ARTÍCULO 209 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-** Dado que en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, que regula el incidente de queja, no se establece una mecánica específica para controvertir la legalidad de la notificación del acto que la provoca, resulta aplicable por analogía el artículo 209 Bis del Código Fiscal de la Federación, toda vez que las normas que integran el Título Sexto de dicho Código, que rigen al procedimiento contencioso administrativo, dentro del cual se ubican estos preceptos, deben ser interpretadas de manera armónica, siguiendo los principios jurídicos de "economía procesal" y "seguridad jurídica", aplicando la mecánica establecida en el citado artículo 209 Bis del Código Fiscal de la Federación, para que el quejoso tenga a su alcance la posibilidad de controvertir tanto el acto materia de la queja, como la legalidad de su notificación, lo cual redundaría en una expedita administración de justicia.

Juicio de Nulidad No. 100(19)10/98(14)296/93/352/93.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 4 de febrero de 1999, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Luisa de Alba Alcántara.

(Tesis aprobada en sesión de 4 de febrero de 1999).

**Como segundo apuntamiento.-** En lo tocante a la procedencia del **incidente de queja** en caso de incumplimiento de sentencia firme, según la doctrina, aquélla contra la cual no vale impugnación, por no existir medio alguno, señalado al efecto, por haber transcurrido el término para impugnarla, sin hacerlo; por no haber agotado los medios de impugnación que existan, o por haberse desistido la parte que los haya impugnado en tiempo oportuno, tal y como lo ha

<sup>(156)</sup> Cuarta Época.- Instancia: Segunda Sección. R.T.F.F. Año II. No. 10. Mayo 1999. Tesis: IV-P-2aS-109. Página: 116.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

sostenido el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito <sup>(157)</sup>.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, LAS RESOLUCIONES O ACUERDOS QUE SE DICTEN EN CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR ESE TRIBUNAL, ANTES DE QUE ESTAS QUEDEN FIRMES, DEBEN SER RECLAMADOS NULOS, PORQUE DE LO CONTRARIO SE DEJA EN ESTADO DE INDEFENSION AL ACTOR. Por decreto publicado el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se reformó el Código Fiscal de la Federación, estableciéndose en el artículo 239 TER de dicho ordenamiento legal; el recurso de queja en los casos de incumplimiento de sentencia firme, entendiéndose por sentencia firme, según la doctrina, aquélla contra la que no cabe impugnación, por no existir medio alguno, señalado al efecto; por haber transcurrido el término para impugnarla, sin hacerlo; por haber agotado los medios de impugnación que existan, o por haber desistido la parte que lo haya impugnado en tiempo oportuno. Por consiguiente, no podrá interponerse recurso de queja en contra del incumplimiento de una sentencia que aún no está firme, esto resulta jurídicamente razonable, pues sería inútil deliberar respecto al cumplimiento exacto o incumplimiento de una sentencia, que puede ser revocada o modificada por algún medio de impugnación pendiente de otorgar (por estar aún en tiempo para ello), o bien, pendiente de resolverse (por haberse impugnado en forma oportuna). Además, el recurso de queja se interpondrá por escrito ante el magistrado que actuó como instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. Aquí es donde surge el problema de considerar la validez de la resolución emitida para cumplimentar una sentencia fiscal que aún no está firme, toda vez, que de estar la interesada inconforme con la resolución emitida para cumplimentar la sentencia fiscal, cuestión que manifiesta la actora en su demanda de nulidad, cómo podría interponer el recurso de queja en contra de una sentencia que no ha quedado firme, porque existía un juicio de amparo pendiente de resolución, encontrándose la misma en un callejón sin salida, porque, o desistía del juicio de amparo e interponía en tiempo el recurso de queja, o bien, esperaba que se dictara sentencia en el juicio de garantías y perdía su derecho a interponer el recurso correspondiente al dejar transcurrir el término legal para ello, tampoco podría obligársele a atacar de nula una notificación legal que cumplió su cometido. En este orden de ideas, y aunque a primera vista, con la sentencia constitucional en la que se le negó el amparo a la parte actora,

(157) Octava Época. Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII, Junio de 1991, Página 455

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

se convalidaba la resolución emitida para cumplimentar una sentencia que en ese momento no estaba firme; no resulta aceptable el privar a la hoy quejosa del derecho que le otorgó el legislador, por cierto en forma limitada porque sólo puede ejercerlo una sola vez, de impugnar el cumplimiento de una sentencia al considerar que hubo exceso o defecto en su acatamiento, o bien, repetición del acto anulado. En consecuencia, no es correcta la apreciación de la Sala responsable al declarar la validez de una resolución, que conforme a las circunstancias en que se emitió, y no podría ser impugnada en la forma debida, pues tal estimación traería en forma aparejada, el considerar debidamente cumplida la sentencia fiscal, determinación que no le compete a la Sala responsable, sino a la Sala que dictó la sentencia respectiva.

Amparo directo 93/91. Línea de Autobuses México Nezahualcóyotl, S.A. de C.V. 12 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Aunado a los criterios de tesis anteriores, por lo que hace a las cuestiones procesales del Código Federal de Procedimientos Civiles (aplicación supletoria en la materia en su Capítulo VII del Título I, Libro II, establece en sus artículos 355 y 356 respecto a cosa juzgada y causación de ejecutoria, lo siguiente:

"Artículo 355.- Hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria.

Artículo 356.- Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

I.- Las que no admitan recurso:

II.- Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto, o haya desistido el recurrente de él, y

III.- Las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante.

A nuestro juicio y por lo anteriormente señalado estimamos que *también deberían sustituirse el término sentencia firme por el de sentencia ejecutoriada* y que este concepto quedará perfectamente delimitado, ya sea haciéndose una

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

remisión al Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en la materia o definirla específicamente en el propio Código Fiscal federal.

**En un tercer apuntamiento.-** También sería conveniente se regulara lo relativo a la nulidad de notificaciones que plantea el quejoso en relación con el acto con el que la autoridad dio cumplimiento a la sentencia del Tribunal, en virtud de que al no estar regulado expresamente en la normatividad inherente a la queja, la práctica y la lógica procesal nos han llevado a la aplicación por analogía ( <sup>158</sup> ) de lo previsto en el artículo 209 Bis del Código Fiscal de la Federación a fin de salvaguardar la seguridad jurídica del quejoso y no dejarlo en estado de indefensión y poder así determinar legalmente si su interposición fue oportuna en su presentación, ya que de ello dependerá la resolución que se emita al caso.

**En un cuarto apuntamiento.-** Una vez admitido el **incidente de queja**, el Magistrado Instructor, como ya señalamos pedirá un informe a la autoridad a la que se impute el incumpliendo de la sentencia, el cual deberá rendirse durante el plazo de 5 días, por ello si al rendir el informe de referencia la autoridad sostiene que ya dio cumplimiento, y para tal efecto acompaña copia de la resolución emitida, la cual es desconocida por el actor quejoso, ya que la autoridad no acredita haberla notificado al mismo, este último queda en estado de indefensión, ya que si bien es cierto, que la queja es procedente y fundada únicamente la resolución que se dicte a esta instancia será para el efecto de que la autoridad la notifique al particular, sin que esta pueda presentar una segunda queja, o bien en su caso, enderezar la primeramente presentada a fin de solicitar a la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se anule la multicitada resolución emitida en cumplimiento de la sentencia, debido a que hubo defecto o

(<sup>158</sup>) Cabe señalar que la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha establecido el precedente cuyo rubro es: "NULIDAD DE NOTIFICACIONES CONTROVERTIDA EN LA INSTANCIA DE QUEJA.- ES APLICABLE POR ANALOGÍA EL ARTÍCULO 209 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.". IV-P.2° S-109, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Según el contenido del artículo 5° del C.F.E., la aplicación de sus preceptos son de "interpretación estricta...".

exceso en dicho cumplimiento, y así poder plantear sus argumentos, mismos que serán motivo de análisis para resolver el multicitado incidente de queja.

Consecuentemente, estimamos que a fin de que quede debidamente regulado el **incidente de queja**, debería establecerse en el precepto respectivo la excepción en comento, y con el tratamiento propuesto, ya que con ello se evitaría el dejar en estado de indefensión al particular quejoso, además de simplificar el proceso y tutelar los principios de seguridad jurídica.

**Como quinto apuntamiento.-** En cuanto a los conceptos de "exceso" y "defecto", que señalan como uno de los supuestos de la procedencia de la queja, sería positivo que la propia Ley, diera los lineamientos para definir estas categorías procesales, los cuales doctrinalmente han sido de difícil delimitación ( <sup>159</sup> ).

En efecto, tales conceptos, impulsan a que se aclaren en el Código, lo cual permitiría fincar otro tipo de sanciones (no sólo la económica), dado que "la abstención del actuar de la autoridad", en términos estrictos del Estado de Derecho, denota la idea de desviación, deformación o vicio, además del desacato al poder contralor jurisdiccional.

**Como sexto apuntamiento.-** En atención a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 239-Bis del Código Fiscal de la Federación, se prevé como único supuesto que existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio. En este sentido,

(<sup>149</sup>) Al respecto, los criterios que han establecido diversos Tribunales, se traducen a:

DEFECTO.- "... la abstención de la autoridad responsable de realizar todos los actos necesarios para que la sentencia resulte íntegramente cumplida..."; y

EXCESO.- "... cuando la autoridad responsable además de efectuar todos los actos consecuentes para lograr que las cosas queden constituidas al estado que guardaban antes de la violación, ejecuta u ordena otros actos a que no la obliga la sentencia y que no son tampoco efecto inmediato de lo decidido en dicha sentencia..."

estimamos que sería necesario que se reglamentara por el Pleno de la Sala Superior, en el sentido de que sea remitido a la Oficialía de Partes el expediente de aquéllas sentencias emitidas al resolver una queja, en el sentido de que ésta resulta improcedente, dado que conforme a lo expuesto, su tratamiento debe ser un juicio nuevo y por trato, se le debe asignar un número de expediente en dicha Oficialía, proponiendo que se regrese al mismo magistrado Instructor que resolvió la queja.

Ahora bien, tratándose de asuntos que sean de competencia del Pleno o de alguna de las Secciones de la Sala Superior, quienes dictaron la sentencia que resuelve en el juicio que por características especiales atrajo, y determina que la queja resulta improcedente, habiendo resolución definitiva, la devolución se hará a la Oficialía de Partes de la Sala Regional de origen y a su vez al Magistrado Instructor quien deberá proponerlo nuevamente a la Sala Superior si es que reúnen dichas características especiales, para que se ejercite la facultad de atracción.

Por lo que respecta a aquellos juicios en los que verse sobre tópicos de competencia de origen o reservados a la Sala Superior, en estos casos y dado el supuesto que se ha comentado, de que la queja resultó improcedente y deberá ordenarse su instrucción como un nuevo juicio, la Sala Superior lo debe remitir al Magistrado Instructor de la Sala regional de origen para que lo instruya, requiriéndole que al cierre de ésta se lo devuelva para emitir la sentencia que proceda.

Asimismo se considera necesario que en los casos de que la queja resulte improcedente y se ordene instruir como juicio, se otorgue un plazo al incidentista para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Como último apuntamiento.-** Respecto a la ausencia de certidumbre en el cumplimiento de la sentencia para efectos, refiriéndonos a la omisión total (como defecto), *se considera conveniente reformar el artículo 239-B* del Código Fiscal de la Federación, *adicionando la obligación de la Sala Fiscal*, para que de oficio, una vez que ha transcurrido el plazo para cumplimentar la sentencia, requiera a la autoridad para que rinda un informe respecto al cumplimiento de la sentencia.

Asimismo, que para el caso de no obstante haber requerido a las autoridades, subsista el incumplimiento de la sentencia, se remita el expediente administrativo ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que resuelva si fue inexcusable el cumplimiento, y si subsiste la omisión el funcionario responsable sea cesado de su cargo.

Vistas así genéricamente las consideraciones expuestas, es como ponemos el basamento para las propuestas concretas que se detallan en el siguiente párrafo.

#### **4.7.3.- Perspectiva jurídico-procesal de las propuestas a la normatividad en materia de lo contencioso administrativo federal para el caso concreto: el incidente de queja.**

De entrada, queremos reubicar un apuntamiento previo en el que establecimos *la incorrección* en el uso de "la mal denominada "instancia de la queja" (*vid*, pág. 8), y que en el foro del proceso administrativo se maneja de manera indistinta ["recurso" o "instancia" (*infra*, §§ 4.7.1 y 4.7.2)], y estos aspectos aclaratorios nos permitió fortalecer nuestras propuestas, las cuales se desarrollan en este párrafo.

Se infiere de todo lo expuesto en el transcurso de esta investigación, que la parte medular de las inquietudes que surgieron de la práctica forense en la materia

que nos ocupa, orillan al detalle de **las propuestas de modificación y adición** que se sugieren y que conllevan la finalidad de adecuar la conducta de la Administración a los lineamientos y principios del Estado de Derecho.

#### **4.7.3.1.- En el contexto jurídico-orgánico.**

Que **se adicione** el artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, **la consideración legal del " incidente de la queja "** y no como **instancia o recurso** según lo interpretan (en tesis o jurisprudencia) los órganos facultados para ello; tal propuesta, implica en consecuencia, el incremento de las facultades para el Magistrado Instructor.

Ciertamente, el **vigente** artículo 36 (***se transcribe en su totalidad, y por separado y resaltado en negritas, se presentan las modificaciones que consideramos pertinentes***) de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala lo siguiente:

*"Artículo 36.- Los magistrados instructores tendrán las siguientes atribuciones:*

***I.- Admitir o desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación, si no se ajustan a la Ley.***

***II.- Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o de su ampliación, o desecharlas en su caso.***

***III.- Admitir o rechazar la intervención del tercero.***

***IV.- Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas.***

***V.- Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada por el demandado.***

***VI.- Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.***

***VII.- Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones y***

*atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma.*

**VIII.-** *Formular el proyecto de sentencia definitiva.*

**IX.-** *Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación."*

**Los textos de modificación:**

**1.- A la fracción VI la incorporación de un segundo párrafo:**

*Artículo 36.- (...) (facultades de los Magistrados Instructores).*

**VI.-** *Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.*

**Por lo que hace al incidente de queja, deberán admitirlo y tramitarlo en términos de lo preceptuado en el Código Fiscal de la Federación.**

Empero, es posible remitir a una fracción nueva, en este caso, **la fracción X en los siguientes términos:**

**X.- Admitir y tramitar el incidente de queja previsto en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.**

En consecuencia, el artículo quedaría estructurado de la siguiente forma:

*"Artículo 36.- Los magistrados instructores tendrán las siguientes atribuciones:*

**I.-** *Admitir o desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación, si no se ajustan a la Ley.*

**II.-** *Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o de su ampliación, o desecharlas en su caso.*

**III.-** *Admitir o rechazar la intervención del tercero.*

**IV.-** *Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas.*

**V.-** *Sobrescribir los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada por el demandado.*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*VI.- Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.*

**Por lo que hace al incidente de queja, deberán admitirlo y tramitarlo en términos de lo preceptuado en el Código Fiscal de la Federación ( o a la fracción X).**

*VII.- Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma.*

*VIII.- Formular el proyecto de sentencia definitiva.*

*IX.- Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación."*

**X.- Admitir y tramitar el incidente de queja previsto en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.**

#### **4.7.3.2.- En lo sustantivo y procesal al Código Fiscal de la Federación.**

En efecto, si la postura de considerar que la queja se eleve como **incidente** (dado que hay el cumplimiento de todas las garantías procesales), es por el hecho de que al ampliarse las facultades de los Magistrados Instructores, es con la finalidad de obligar a la autoridad administrativa a cumplir con la resolución que puso fin al juicio administrativo, así como a los principios constitucionales de: "**la garantía de audiencia y debido proceso**", en el marco de la "**impartición de justicia pronta y expedita**", y en consecuencia con los principios del **Estado de Derecho**, entre ellos: "**el principio de juridicidad**" al que se halla sometido en nuestro caso, la Administración, condenada a reparar los derechos subjetivos del ciudadano-administrado.

Así, la **queja como incidente**, y en el tenor del actual artículo **239-B**, del Código Fiscal de la Federación, da pautas para exponer una reforma integral del dicho artículo. Por ello, en términos modestos, me propongo sugerir con las modificaciones y adiciones la siguiente estructura y contenido:

*"Artículo 239-B.- En los casos de incumplimiento de sentencia ejecutoriada o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en incidente de queja, por una sola vez, salvo cuando se alegue omisión en el cumplimiento de la sentencia, presentado el escrito correspondiente ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las reglas previstas al efecto.*

**Se entiende por sentencia ejecutoriada aquélla respecto de la cual las partes no interpusieron ningún medio de defensa en su contra en el plazo que este Código les confiere.**

**Asimismo, y para la procedencia del incidente de queja, se entiende que hay defecto cuando en existe abstención de la autoridad responsable de realizar todos los actos necesarios para que la sentencia resulte íntegramente cumplida, y exceso cuando la responsable además de efectuar todos los actos consecuentes para lograr que las cosas queden constituidas al estado que guardaban antes de la violación, ejecuta u ordena otros actos a que no la obliga la sentencia y que no son tampoco efecto inmediato de lo decidido en dicha sentencia.**

**La tramitación de la queja, se efectuará de acuerdo con las siguientes reglas:**

**I.-** Procederá en contra de los siguientes actos:

- a)** La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
- b)** Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.
- c)** Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

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

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

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

**El incidentista deberá acompañar copias suficientes del escrito a través del cual interpone el incidente de queja para las autoridades demandadas. En caso de que no acompañe las copias suficientes, el Magistrado Instructor otorgará un plazo de cinco días para que se subsane dicha omisión, con el apercibimiento de que en caso de incumplimiento, se tendrá por no interpuesto el incidente de queja.**

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.

**Cuando el motivo de la queja consista en omisión del cumplimiento de la sentencia definitiva, o bien la autoridad argumente que se le notificó la cumplimentación de dicha sentencia, con anterioridad a la interposición del incidente de queja, dicho incidente se tramitará de la siguiente forma: el promovente presentará su escrito, y el Magistrado Instructor requerirá a la demandada, para que rinda informe en un término de 5 días, hecho lo cual, se correrá traslado a la incidentista para que manifieste lo que en derecho corresponde en el término de 5 días, y se continuará con el procedimiento descrito con anterioridad.**

**A los efectos de los supuestos del párrafo que antecede, de darse éstos, la Sala Superior deberá integrar expediente de responsabilidades en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley reglamentaria.**

**Cuando se resuelva que el incidente de queja es fundado, la Sala Superior deberá integrar el expediente de responsabilidades en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de su ley reglamentaria y de las demás normas aplicables en la materia, para que sea turnado al Superior Jerárquico de la autoridad demandada, o bien, a la Secretaría de la Función**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Pública o al órgano de control interno que procediere según la responsabilidad de que se trate para su conocimiento e iniciación del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades de los servidores públicos.**

**Cuando se considere improcedente el incidente de queja, pero se ordene instruirlo como juicio, en la sentencia respectiva, la Sala señalará que es improcedente y que se tendrá que admitir como demanda de nulidad, otorgándole al incidentista 10 días para dar cumplimiento a los requisitos que establece el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## CONCLUSIONES

La elaboración de las conclusiones respecto del contenido desarrollado en la investigación, y sobre la base de los aspectos metodológicos referentes a: su justificación, la delimitación del objeto de estudio, planteamiento de problema, y objetivo general, responde a su importancia desde su planteamiento capitular hasta el de las conclusiones, es decir, se considerarán aquellas premisas que deriven e influyan en los planteamientos de doctrina, Derecho y Jurisprudencia.

Consideramos que las conclusiones aquí vertidas, no obstan de nuestras posturas y propuestas concretas (*supra*, §§ 4.5, 4.5.1.2, 4.5.1.2.1 a 4.5.1.2.3 y 4.7 y especialmente 4.7.3); así como las marcadas con cursivas en negritas, o bien subrayadas que se hallan en las páginas 154, 155, 157, y 173 a 175, mismas que pueden considerarse como parte del contenido de este apartado.

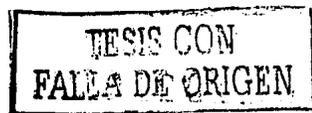
Por lo tanto se presentan las siguientes conclusiones:

- 1.- El Estado como organización (y no como resultado de la generación espontánea), contiene una agrupación de seres racionales que interactúan social, económica y políticamente dentro de un marco jurídico, según los criterios de la determinación territorial (competencia) y sobre el valor de la cooperación en cuanto a los fines que motivan la reunión de dichos seres racionales en el contexto de la independencia de su agrupación frente a otros entes de naturaleza idéntica hacia el exterior y su autonomía para dirigir su vida interior.
- 2.- El Estado es un instrumento **jurídico político** a través del cual se busca la satisfacción de necesidades colectivas, mediante la **organización de individuos bajo un régimen jurídico**, marcado por relaciones jurídico-administrativas que conllevan efectos de Derecho.
- 3.- En consecuencia, la estructura del Estado implica una división de trabajo, que permite distinguir las funciones del Poder público, entre ellas, la administrativa, que por virtud de la "ejecución de la ley", impone a la Administración una relación con el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

administrado muy estrecho. En consecuencia, el efecto de afectar la esfera jurídica de los particulares al momento de emitir las decisiones administrativas en cuanto "querer" o "deseo" según mandato de la norma como expresión de la "voluntad general", es como pueden surgir los conflictos de carácter administrativo que sitúan en la función jurisdiccional, también en interacción con las otras funciones, resolviendo los conflictos entre los particulares y las manifestaciones de voluntad de la Administración. Aquí halla su justificación las facultades del tribunal de lo contencioso administrativo federal, como parte del poder público mexicano

- 4.- En nuestro país, la actual Constitución Política fue producto de una Asamblea Constituyente Originaria que se configuró entre 1916 y 1917, por ello, siguiendo la idea de la conclusión anterior, se concluye que la función constituyente terminó con la elaboración del documento que rige la vida política del Estado mexicano, sin embargo, dicho documento en su artículo 135, establece que existe la posibilidad de que las bases y normas jurídicas consagradas en ese documento, puedan ser modificadas, o bien adicionadas, mediante la función Constituyente Permanente, mediante el procedimiento constitucional de reformas y adiciones a los preceptos constitucionales.
- 5.- Es de destacar que la clásica teoría de la división de poderes ha sido motivo de críticas, dado que se ha rebasado. El mejor ejemplo es la función jurisdiccional de excepción atribuida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 6.- Siguiendo la conclusión que antecede inmediatamente, la función jurisdiccional también es una forma de manifestarse del Estado, atribuyendo, constituyendo y produciendo derechos, deberes y obligaciones, en los conflictos concretos y/o particulares que se le someten para la comprobación de la violación de una regla de Derecho o de una situación de hecho, a los efectos de adoptar una solución adecuada y justa. Para el caso de nuestro objeto de investigación, la aplicación de la ley por el poder judicial, no es ajena porque finalmente puede llegar a conocer contiendas entre la Administración y los particulares en vía de amparo y revisión.



- 7.- En la doctrina del Derecho Administrativo, la función jurisdiccional que contiene las facultades mediante las cuales se dictan sentencias en los asuntos de orden contencioso tanto de índole privada o pública en las que se hallan los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, los Tribunales Colegiados de Distrito y desde luego los tribunales de lo contencioso administrativos se justifican precisamente como una característica del Estado de Derecho. Bajo este correlato, está apuntalada la importancia de la actividad administrativa ejerciendo la función administrativa, emitiendo actos jurídicos que se derivan de tal su ejercicio (actos de autoridad administrativa), pueden dictarse en contravención al ordenamiento jurídico, y en consecuencia, la base para que los órganos jurisdiccionales controlen la actuación de la Administración.
- 8.- Describir la función del poder público, en especial la administrativa, tuvo el propósito de ubicarla en la derivación lógica de su materialización (la emisión y celebración de actos jurídicos de carácter administrativo y contractuales respectivamente). En efecto, la figura de estos actos jurídicos, es el eje troncal que justifica la existencia de los tribunales administrativos, como mecanismo de contrapeso a la clásica división de poderes.
- 9.- Considerando las características de los actos jurídicos emitidos en función administrativa, y del Estado de Derecho, es como deben ajustarse a los criterios de juridicidad (constitucionalidad, legalidad o reglamentariedad). Por ello, el manejo del acto administrativo adquiere ponderación, son el basamento procesal para que los tribunales especializados y en grado de autonomía y de plena jurisdicción, decidan sobre la actuación de los órganos administrativos tanto centrales como paraestatales.
- 10.- Lo importante de los actos juridico-administrativos, es descubrir en términos de la Constitución y en estricto apego a sus imperativos, así como los criterios de interpretación legal y reglamentaria en el marco de la academia y docencia (*vid*, notas inéditas), del **quién**, del **cómo**, del **porqué** y del **para qué** se emiten. En consecuencia, en el ámbito federal, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, establece cuáles son sus requisitos así como el artículo 238 del mismo ordenamiento

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

tributario en cita, que señala cuáles son las causas de anulación de los actos administrativos (incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución; 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; vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de 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; cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades).

- 11.- Así, la Administración adquiere preponderancia en el actuar estatal que trae como consecuencia que éste, no puede ser caprichoso, arbitrario o ilegal, sino que está restringida por los principios rectores del Estado de Derecho y por ende, el principio de juridicidad.

El Estado de Derecho se identifica en ese tenor, por reconocer los derechos públicos subjetivos de los particulares y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos, tan es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido clara en sus interpretaciones sobre el respeto al Derecho.

- 12.- El Derecho Administrativo, sometido a diversas formas de interpretación, en su aspecto formal, toma en consideración la regulación de la organización y funcionamiento del órgano que formalmente realiza la actividad administrativa, en virtud de que doctrinalmente es un complejo de normas y de principios de Derecho Público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares, o entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta directa e inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal. Se concluye que en este marco, la relación jurídico-administrativa, es aquél vínculo que une a la Administración Pública y los particulares, y genera para uno de esos sujetos la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

obligación de realizar un determinado acto, o bien, abstenerse de realizar un acto, que se encuentra regulada por normas de Derecho Administrativo, lo cual trae aparejada la infraestructura normativa de la impugnación por vía de recursos tanto administrativos como jurisdiccionales.

- 13.- El Derecho que ostentan los particulares frente a los actos de la Administración Pública está constituido esencialmente por un poder de exigir una prestación, condicionado por tres elementos: **primero** que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una regla de Derecho; **segundo** que esa obligación haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales; **tercero**, que el sujeto activo del derecho sea precisamente el titular de esos intereses en atención a los cuales se ha establecido la obligación. Este derecho es el llamado "subjetivo" que atribuye al administrado en todas y cada una de sus posiciones jurídicas frente a la Administración (súbditos, usuarios, beneficiarios o clientes, entre tantos otros, según la teoría de los cometidos del poder público) la facultad para exigir una acción u omisión concreta protegida directamente por el Derecho objetivo, que admite la efectividad y preexistencia de dos elementos: la facultad de exigir y una obligación correlativa.
- 14.- En tal caso, los administrados tienen el poder (derecho subjetivo) de exigir a la Administración Pública que cumpla en su funcionamiento con las normas legales establecidas para ello, cuando ésta incumple con el deber jurídico que la norma le impone, y como hay la posibilidad de tal incumplimiento de las normas jurídicas de carácter administrativo, aparece la exigencia por parte del sujeto activo de la relación, de que se cumpla con el Derecho, y es así como surgen los instrumentos jurídicos por los cuales se puede hacer exigible la obligación de abstenerse a (ante la presunta violación al principio de juridicidad) lesionar los derechos, el patrimonio, o el honor de los administrados.
- 15.- La doctrina ha aportado diversas definiciones de los medios de defensa denominados recursos administrativos, como instrumento de defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar acto de autoridad administrativa ante la propia autoridad

que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme, aunque este hecho, ha sido objeto de críticas muy fuertes, pues el argumento es que se quebranta el principio general de Derecho de la "la Igualdad de las partes", ya que la Administración se transforma en juez y parte.

- 16.-** La consecuencia negativa de ello, es que los particulares-contribuyentes y administrados no dan crédito a la certeza jurídica que se derive hacia la decisión administrativa impugnada en el contexto de la objetividad, y en efecto, como se presume subjetividad administrativa, el particular-contribuyente tendrá más confianza en el uso de los medios de defensa contenciosos que se han instaurado en la vía procesal administrativa, pues estos son resueltos por un órgano de carácter jurisdiccional ajeno a las partes.
- 17.-** Ciertamente, el surgimiento de un medio de defensa cuya resolución sea emitida por un órgano ajeno a la relación jurídico-administrativa (procedimiento administrativo), genera mayor seguridad a los gobernados y al igual que los recursos administrativos, la finalidad del contencioso administrativo es que el acto respecto del cual el gobernado considera sea emitió en forma ilegal sea anulado o modificado, toda vez que, existe una verdadera contienda, es decir, una pugna de intereses, que es resuelto por un tribunal, ya sea administrativo o judicial, esto es, que es resuelta por un tercero ajeno a la relación jurídico administrativa.
- 18.-** La importancia de la jurisdicción administrativa como defensa del particular frente a la Administración activa es vital en cuanto a su autonomía porque actúan por encima de la controversia, sin importar que el mismo estado realice la doble función: ya sea la jurisdicción administrativa de excepción (tribunales administrativos) o la jurisdiccional de principio (poder judicial) actuando como órgano imparcial independiente de la Administración. Vertidos los aspectos medulares sobre el proceso administrativo como una instancia de defensa jurídica, es como se marca la existencia del pleno control jurisdiccional administrativo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 19.- En Derecho mexicano, la tradición por la jurisdicción contencioso-administrativa es reciente, se funda en 1936 con el Tribunal Fiscal de la Federación), pero estudios anteriores muestran que desde el siglo XIX surgieron dos sistemas tradicionales para resolver los problemas entre la Administración y los particulares. Tales sistemas son respectivamente: el romano-germánico (continental europeo) y el del common law (anglosajón) desarrollados en Francia y la Gran Bretaña respectivamente, y opuestos en su organización y funcionamiento.
- 20.- La base fundamental que engendró el sistema francés, fue la idea de una independencia (autonomía como imperativo constitucional) de la Administración frente a los tribunales judiciales, que de modo categórico prohíbe la no debe intervención del poder judicial en sus asuntos o esfera competencial (salvo en el caso de nuestro país, en vía de amparo como otra instancia), consideración que invita a la reflexión del tiempo en que no existía real y formalmente la impartición de la justicia en sentido lato, situación que marcaba la ausencia de caminos para reclamar inconformidades ante órganos diferentes administrativos.
- 21.- Un poder judicial, encargado de resolver las controversias que pudieran suscitarse con motivo de la aplicación de ley a los casos concretos, es la idea tradicional, pero subrayando, pensamos que el autor de la división de poderes nunca contempló una derivación jurisdiccional como de exclusividad de un órgano sin adscripción al aparato judicial de tendencia anglosajona. En nuestro país, existe una fuerte tendencia judicialista de incrustar "esa deformación" que según significa la influencia francesa (como está sucediendo en algunas entidades federativas).
- 22.- La doctrina mexicana, ha exteriorizado que el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es simplemente de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros casos, esto en el tenor de la comparación de las cuatro causales de anulación previstas en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación vigente en 1939, en el cual se observa que coinciden con las que admite la legislación francesa para el juicio por exceso de poder. Sin embargo, en este juicio fiscal no pudo ser desde su origen, y ha sido con frecuencia, un contencioso pleno.

Esto es, predomina la idea de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se caracteriza como un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción (pero sí mixto), aun cuando recoge alguna de las características de este último pero que no le hacen perder su naturaleza de anulación, y es en este momento que resalta la importancia de los contenciosos administrativos en cuanto a la ejecución de sus sentencias por parte de estos órganos jurisdiccionales.

- 23.-** En cuanto a la evolución de la justicia administrativa (si así se quiere ver), todos los asuntos (judiciales o administrativos) estaban sujetos primigeniamente al Real Consejo de Indias, excluyendo sólo a la Junta Superior de Hacienda (que funcionaba como tribunal de apelación) que se encargaba de recaudar los impuestos de la colonia.
- 24.-** Se considera que desde antes de la vida jurídico-constitucional (1824) en el país, y ante el antecedente colonial, el origen y evolución de un tribunal netamente administrativo como lo es el fiscal y ahora también administrativo (a partir del año 2000), se traduce en que fue el primero de su género, con una autonomía establecida por las mismas leyes coloniales y la idea del contencioso administrativo en esa época se consideró como un antiguo Derecho, y no la revisión en juicio de las regladas resoluciones que dictaba la Administración colonial, pero el Poder Público colonial quiso que fuese en cada caso, en mérito de reales y supuestas razones de interés público a favor de las resoluciones.
- 25.-** Por lo que hace a la vida jurídico-constitucional del contencioso administrativo mexicano, se ha ponderado la importancia que la doctrina francesa, no sólo en la transposición, sino también en su evolución, en efecto, es desde este país que se importan estas ideas, revolucionarias en su momento, pero sustento del Estado de Derecho. A pesar de que en México no se llevó a cabo de manera inmediata la adopción de este tipo de normatividad y principios, fue quizás por no considerarse en ese tiempo y circunstancias, legítimo y adaptable a las necesidades del país, pero el hecho es que al igual que la influencia de la colonia, es otro antecedente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 26.-** Hacia el año de 1824 con la promulgación de la primera Constitución mexicana, en la que se trata de organizar todo el aspecto jurídico arraigado desde la etapa colonial, se estableció un Consejo de Gobierno, con la influencia de los Estados Unidos de Norteamérica, adoptando su rigidez judicialista, pero combinado con el Consejo de Estado, Es con esta copia norteamericana, que se incorpora al texto constitucional.
- 27.-** Un antecedente importante lo es la Ley LARES hacia 1853, que guió, las reglas básicas de un tribunal de lo contencioso administrativo de corte europeo, ideado en el marco del Consejo de Estado, como la máxima autoridad jurisdiccional para el conocimiento de los asuntos administrativos o cuando el Estado es parte en alguna controversia de carácter público con los particulares.
- 28.-** Respecto de la promulgación de la Constitución Política de 1857, y en lo referente a la justicia administrativa hubo una transformación distinta a la planteada tanto en las directrices de la colonia como del centralismo, el logró final con la aprobación de la nueva Constitución, es que no fue posible llevar a cabo estos procedimientos de tribunales administrativos, es decir, la Constitución de 1857, no incorpora de manera específica, lo contencioso administrativo, por tal motivo como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar el artículo 14 constitucional. El juicio de amparo se convirtió en el contralor de la legalidad en todo el país y en todas las materias jurídicas y en consecuencia de la administrativa local y federal.
- Incluso, el supuesto se tradujo a que cuando la federación fuese parte de alguna controversia, quien debía resolver sería la Corte en única instancia, sin dejar de señalar que por lo que respecta a las contiendas entre particulares que controvirtieran la aplicación del Derecho federal, también la corte sería competente en última instancia. Todo ello con base en su artículo 97.
- 29.-** Para el caso de la Constitución General de la República vigente, es el ejemplo de que la vida constitucional en nuestro país no se detuvo, así como tampoco su evolución y mediante el mecanismo de adiciones y reformas, se ha actualizado en lo sustancial. Aunque si bien es cierto que en términos generales siguió la misma tradición que la

del año de 1857 (a la cual sólo se le pretendían incorporar reformas, que era la intención de Carranza), dada la similitud de la mayoría de sus preceptos con la de 1917 ahora vigente.

Se infiere, que el poder judicial seguía monopolizando la justicia administrativa por la vía de amparo en las controversias contra la Administración y al expedirse la Constitución, la situación del contencioso administrativo, quedó bajo la jurisdicción del Poder Judicial que en los términos de los artículos 103 y 104 Constitucionales, que lo facultó para conocer, mediante el juicio de amparo de los conflictos denominados contencioso administrativo. Así el amparo sustituía al contencioso administrativo (no era necesario), para la tramitación de las controversias administrativas por considerar más eficaz este medio de control de la Administración.

Empero, lentamente se fueron flexibilizando tales criterios, a tal grado que en la actualidad se cuenta ya con una cantidad importante de tribunales de tipo administrativo en casi toda la estructura político territorial del Estado Mexicano, en el tenor de la actual Constitución.

- 30.- Hay indudablemente opiniones colisionadas respecto de la aceptación o no de la jurisdicción administrativa fuera del poder judicial, y tal oposición, se sustenta en términos de los preceptos constitucionales inherentes a la separación de poderes y la división de funciones. El matiz que predominó es que los tribunales de lo contencioso administrativo han sido instituidos en nuestro régimen por la idea de que éstos, están inmersos en la competencia (*lato sensu*) federal y ordinaria según el artículo 14 constitucional en su párrafo 2º, [nadie podrá ser (...) *sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos*, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho).

Aunado a lo anterior, el artículo 104 constitucional, reconoció a los tribunales administrativos de manera explícita y automáticamente facultó a la Suprema Corte

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

para el conocimiento de los recursos que establezcan las leyes contra las sentencias de los tribunales administrativos.

**31.-** La anti e Inconstitucionalidad del sistema procesal administrativo, se funda en los criterios doctrinales que respecto de la Constitución aparentemente quebranta la división de poderes. Para ello, se describe que:

1.- Acorde al **artículo 41**, el ejercicio de la soberanía es por conducto de los Poderes de la Unión (en cuanto a su competencia), y por los de las entidades federativas (en sus regímenes interiores), en estricto apego a los preceptos establecidos por la Constitución General de la República y las estatales; aunado desde luego a los imperativos de la división de poderes establecida en el **artículo 49**, el supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial al igual que en las entidades federativas y el Distrito Federal.

En principio, se desprende que de la lectura de estos artículos (separación de poderes y división de funciones) no contempla necesariamente la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos.

2.- El **artículo 13** en efecto, contiene que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, (...). en este sentido, los tribunales administrativos no se encuentran en el supuesto de los tribunales especiales (instalación eventual).

3.- El **artículo 14** en su párrafo segundo, es claro que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, *sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos* (como es el caso del tribunal federal de justicia administrativa y fiscal o la de las entidades federativas y Distrito Federal).



**32.-** Tampoco existe violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en la idea de que la Administración juzga sus propios actos por medio de los tribunales administrativos, haciéndose justicia por sí misma (como juez y parte). El **artículo 17** preceptúa que los órganos encargados de examinar las pretensiones frente a la Administración están investidas de independencia respecto ésta, y no necesariamente deben adscribirse en la organización judicial de origen. En consecuencia, y respecto del **incidente de queja** (como categoría jurídico-procesal) en el Juicio de Nulidad, busca apoyar la postura de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal de plena jurisdicción en cuanto a la ejecución de los fallos que dicta.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1984.
- 2.- ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Primer Curso, Ciudad de México, Porrúa S. A., 13ª. ed. actualizada, 1997.
- 3.- ARNAÍZ-AMIGO, Aurora, *El origen contractual del Estado y su justificación histórica*, Ciudad de México, Mc Graw Hill, 1998.
- 4.- BRICEÑO-SIERRA, Humberto, *Derecho procesal fiscal*, Ciudad de México Porrúa, S.A., 1990.
- 5.- BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 2000.
- 6.- CARRILLO-FLORES, Antonio, *La defensa de los particulares frente a la administración en México*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1939.
- 7.- \_\_\_\_\_, *La justicia federal y la administración pública*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1945.
- 8.- CORTINA-GUTIÉRREZ, Alfonso, *Ciencia financiera y derecho tributario*, Ciudad de México, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, v.1., 2ª., ed., 1990.
- 9.- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *et, alls., Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX*, Ciudad de México, Porrúa S.A., 1977.
- 10.- \_\_\_\_\_, *et. alls., Introducción al derecho administrativo I*, (dirección científica y pedagógica, coordinación y redacción general) Ciudad de México, Porrúa Hnos S.A., 2ª. ed., 1994.
- 11.- \_\_\_\_\_, *Fundamentos de derecho económico*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1998.
- 12.- \_\_\_\_\_, *Poder ejecutivo y función jurisdiccional*, 3ª., ed., Bogota, Themis, con un "estudio preliminar" de Ana Maria TRUBA-SÁNCHEZ, 2003.
- 13.- CHÁVEZ-CASTILLO, Raúl, *el juicio de amparo*, Ciudad de México, Oxford University Press, 2001.
- 14.- DE LAUBADÉRE, André, *Droit administratif*, Paris, 3ª., Ed, Editions, Libraire Générale de Droit de Jurisprudence, 1967.
- 15.- DELGADILLO-GUTIERREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, Ciudad de México, Limusa, 2000.
- 16.- De Pina, Rafael, *Derecho civil mexicano*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1971.
- 17.- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1996.
- 18.- GARCÍA- ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo I*, Madrid, Civitas, 1987.
- 19.- GARCÍA-MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1995.
- 20.- GONZÁLEZ-COSIO, Arturo, *El poder público y la jurisdicción administrativa en México*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1976.
- 21.- GOODNOW, FRANK, Jhonson, *Derecho administrativo comparado*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1985.
- 22.- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, Ciudad de México, Porrúa, S. A., 1995.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

- 23.- HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1968.
- 24.- JELLINEK, George, *Teoría del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1981.
- 25.- LUCERO-ESPINOSA, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 2000.
- 26.- MESSINEO, Francesco, *Manual de derecho civil y comercial*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1955.
- 27.- MERKL, Adolfo, *Teoría general del derecho administrativo*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1998.
- 28.- NAVA-NEGRETE, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1959.
- 29.- PORRÚA-PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 2002.
- 30.- POSADA, Adolfo, *Tratado de derecho político*, Madrid, España, Librería de Victoriano Suárez, 1983.
- 31.- RECANSENS-SICHES, Luis, *Introducción al estudio del derecho*, Ciudad de México, Porrúa, 1997.
- 32.- ROJINA-VILLEGAS, Rafael, *Compendio de derecho civil*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1970.
- 33.- SILVA C. CIMMA, Enrique, *Derecho administrativo*, 3ª. Ed. , Editorial Jurídica de Chile, 1968.
- 34.- SERRA-ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1982.
- 35.- \_\_\_\_\_ , *Derecho administrativo*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1985.
- 36.- \_\_\_\_\_ , *Derecho administrativo*, México, D.F., Librería Manuel Porrúa, 1968.
- 37.- TENA-RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Ciudad de México, Porrúa, S.A., 1983.
- 38.- TRUEBA-URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, *Nueva legislación de amparo*, Ciudad de México, Porrúa, S. A., 1975.
- 39.- VEDEL, Gorges, *Derecho administrativo*, Paris, 5ª. ed., Press Universitaires de France, 1973.
- 40.- VILLEGAS-BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Argentina, Tipográfica Editora, 1949.

## NORMATIVIDAD

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Fiscal de la Federación.
- 3.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 4.- Código Federal de Procedimientos Civiles Ley de Justicia Fiscal Federal.
- 5.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 6.- Código Civil Federal.
- 7.- Código de Comercio.



## OTRAS FUENTES

- 1.- ALBINO-HERNÁNDEZ, Sonia, **Las comisiones metropolitanas del Valle de México a la luz de los convenios de coordinación administrativa (caso concreto: una crítica jurídico-doctrinal de su ineficacia)**, Naucalpan de Juárez, México, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP/Acatlán, 2001, 238 ff;
- 2.- CAJARVILLE-PELUFFO, Juan Pablo, Sobre "funciones" y "cometidos" del Estado (Una reflexión sumaria a propósito del estudio de León Cortiñas)", Ciudad de México, Universidad Autónoma de México-Azcapotzalco (U.A.M.A.), Departamento de Derecho, Alegatos núm. 51, mayo-agosto, 2002.
- 3.- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "De la formula trinitaria como fundamento del Estado Democrático y Social de Derecho", Cd. de México: Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional, Ed. UNAM (IIJ), núm. 5, diciembre del 2001.
- 4.- \_\_\_\_\_, "Contradicciones de nuestra jurisdicción administrativa", Cd. de México: Universidad Autónoma Metropolitana Atzacapotzalco (U.A.M.A.), Departamento de Derecho, Alegatos, núm. 41, enero-abril de 1999, pp. 220-223.
- 5.- \_\_\_\_\_, "De la posibilidad de un Derecho Latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda", en **Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX**, Cd., de México, Porrúa S. A., 1977.
- 6.- \_\_\_\_\_, "Finanzas públicas y administración contemporánea (contribución al estudio del nuevo horizonte mexicano)", Naucalpan de Juárez, México, Revista de Ciencias Jurídicas, UNAM/ENEP "Acatlán", Naucalpan, año I, núm. I abril, 1988.
- 7.- \_\_\_\_\_, "Teoría general de los cometidos del poder público (perspectiva mexicana de una doctrina de validez universal)", Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, enero-junio 1987.
- 8.- \_\_\_\_\_, "Estudio preliminar" a la obra de Omar GUERRERO-OROZCO, **La teoría de la administración pública**, Ciudad de México, Harla, México, 1986.
- 9.- \_\_\_\_\_, "Cavilaciones 1992 sobre derecho de las finanzas y de la administración públicas" (separata), México D. F., Revista de Investigaciones Jurídicas, ed. Escuela Libre de Derecho, año 16, núm. 16, 1992.
- 10.- \_\_\_\_\_, "Nuevos umbrales del Derecho local mexicano" (de la privatización de los cometidos del poder público en el ejemplo del servicio de boletaje electrónico: un caso práctico), Madrid, Rev. de Administración Pública, núm. 128, mayo-agosto, 1992.
- 11.- \_\_\_\_\_, "Administración financiera, y derecho público mexicano (notas para una meditación crítica)", Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (U.A.M.-A.), Departamento de Derecho, Alegatos, núm. 39, mayo-agosto, 1998.
- 12.- \_\_\_\_\_, "Del horizonte mexicano del derecho de la licitación pública" estudio preliminar en la obra de José Pedro LÓPEZ-ELÍAS, **Aspectos**



**jurídicos de la licitación pública en México**, Ciudad de México, UNAM/I.I.J., 1999.

- 13.- \_\_\_\_\_, "Jurisdicción administrativa y tecnocracia judicial", en **Homenaje al Dr. Eloy Lares Martínez**, Caracas: U.C.D. Venezuela, 1984.
- 14.- \_\_\_\_\_, "El horizonte de la justicia administrativa: la herencia de Teodosio Lares", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, núm. 115, julio de 1997.
- 15.- \_\_\_\_\_, "Separación o división de poderes: respecto del parteaguas entre administración y jurisdicción", Cd. de México: Alegatos, núm. 38, abril de 1998, in 4º.
- 16.- \_\_\_\_\_, "Acotando al Estado. La política, el principio constitucional y la revisión jurisdiccional", original inglés del Profr. JEFFREY JOWELL; versión castellana, sumario, epígrafes y anotaciones por el Profr. León CORTIÑAS-PELÁEZ, en Cuestiones constitucionales, UNAM, (IIJ), 2002, núm, 8.
- 17.- \_\_\_\_\_, "Raíces y horizontes mexicanos del nuevo (2001) Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa", Zaragoza/España, Rev. aragonesa de Administración Pública, junio de 2003.
- 18.- \_\_\_\_\_, "De estos 55 años (1945-2000) en la deuda externa latinoamericana", Ciudad de México, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 4ª. Época, núm. 28, nov. 2000.
- 19.- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1991.
- 20.- IBARRA-GIL, Rafael, "Una investigación científica del horizonte financiero" (comentarios ante la nueva aportación de León CORTIÑAS-PELÁEZ).
- 21.- MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, "Notas inéditas de Derecho administrativo I y II, y Derecho constitucional financiero", en la UNAM/ENEP "Acatlán", de la Carrera de Derecho.
- 22.- \_\_\_\_\_, "Acerca del cometido tributario en México", Ciudad de México: Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, núm. 10, oct. 2001.
- 23.- \_\_\_\_\_, **El interés público y la intervención estatal**, Tesis de Licenciatura, División de Ciencias Jurídicas, UNAM/ENEP "Acatlán", Naucalpan, México, 1985.
- 24.- GARCÍA-HERNÁNDEZ, Anabel, " La emisión de infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal de 1999. (caso concreto: actos tipo y su inadecuación de forma y fondo en el marco de la Constitución Política Federal)", Naucalpan de Juárez, México, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP/Acatlán, 2001, 156 ff.
- 25.- OSORIO MANUEL, Diccionario de Ciencias Políticas y Sociales, Heliasta, 1978.
- 26.- Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 27.- Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, núm. 2, julio 1973.
- 28.- Semanario del Poder Judicial de la Federación.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN