



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ACATLAN"

EL INFORME PREVIO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA
PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSION DEL ACTO
IMPUGNADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANGEL RODRIGO TORRES GOMEZ



DOCTOR: GABINO EDUARDO CASTREJON GARCIA



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MARZO 2004



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.

Angel Torres Gutiérrez y Cristina Gómez Ramírez.

Gracias por ser los enormes pilares forjadores de mi vida, por saber estar en los momentos difíciles así como en los de alegría y sobre todo, gracias por ser simplemente...

"MIS PADRES"

De igual forma, dedico este trabajo a mi **Tía Esperanza**, gracias por todo el apoyo y el amor que me has brindado.

A mis hermanos Mercedes y Edgar, a mis primos Tina, Angel, Alejandro, Jesús y por último a Alejandra y Alejandro por el cariño y apoyo demostrado en todo momento.

A los Licenciados Javier Sifuentes Solís y Cesar Octavio Irigoyen Urdapilleta; y a todas las personas que a lo largo de mi corta vida me han apoyado y orientado, les doy las gracias, pues sin su invaluable ayuda este sueño no sería una realidad el día de hoy.

Dr. GABINO E. CASTREJON GARCÍA,

gracias por su guía, apoyo y por todas las facilidades brindadas para
la elaboración del presente trabajo.

INDICE.	Pág.
CAPITULO I.	
EL ACTO ADMINISTRATIVO	1
1.1 CONCEPTO	1
1.2 ELEMENTOS	5
1.3 REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	8
1.4 FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS	14
1.5 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	17
1.5.1 DIRECTOS E INDIRECTOS	17
1.5.2 FRENTE A TERCEROS	18
CAPITULO II.	
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	19
2.1 CONCEPTO	19
2.2 PROCESO	23
2.3 PROCEDIMIENTO	29
2.4 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	32
2.5 NATURALEZA	34
2.6 REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS	40
2.7 FORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	46
2.7 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	59
CAPITULO III.	
MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	65
3.1 ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIX INCISO H CONSTITUCIONAL..	67
3.2 ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL	69
3.2.1 IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY	71
3.2.2 FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO	74
3.3 ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL	79
3.3.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO	81
3.3.2 FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN	83
3.4 ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL	85
3.4.1 PRINCIPIO DE NO AUTOTUTELA	87
3.4.2 AUTONOMÍA DE LOS TRIBUNALES.....	90

CAPITULO IV.
DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA 94

4.1 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL	94
4.1.1 SALA SUPERIOR	98
4.1.2 SALA REGIONAL	105
4.2 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	109
4.3 PARTES EN EL JUICIO	116
4.4 LA DEMANDA	120
4.5 LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA	129
4.6 CONTESTACIÓN	132
4.7 AMPLIACIÓN A LA CONTESTACIÓN	136
4.8 PRUEBAS	138
4.9 ALEGATOS	147
4.10 LA SENTENCIA	150
4.11 RECURSOS	154

CAPITULO V.
LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL 159

5.1 CONCEPTO	159
5.2 NATURALEZA JURÍDICA	164
5.3 OBJETIVO DE LA SUSPENSIÓN	168
5.4 TIPOS DE SUSPENSIÓN	169
5.4.1 SUSPENSIÓN PROVISIONAL	169
5.4.2 SUSPENSIÓN DEFINITIVA	170
5.5 TRAMITACIÓN	171

CONCLUSIONES	176
BIBLIOGRAFÍA	186

INTRODUCCION.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa antes Tribunal Fiscal de la Federación, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000 modificó su denominación y se amplió su competencia; al mismo tiempo se adicionó el artículo 208-BIS al Código Fiscal de la Federación, relativo a la forma de tramitarse la suspensión de la ejecución del acto impugnado, teniendo como objetivo mantener la materia del litigio así como evitar que al solicitante se le causaren daños de imposible reparación. Sin embargo, al momento de tramitarse la suspensión respecto de actos impugnados que no se pueden garantizar en términos de lo contemplado por el artículo 141 del Código en comento, por no ser créditos fiscales, el procedimiento para conceder la suspensión en el juicio contencioso administrativo federal presenta una gran deficiencia, ya que omite dar oportunidad a la autoridad demandada para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto de la solicitud de la suspensión.

Al momento de llevar el procedimiento contemplado en el artículo 208-BIS a la práctica se presentan discrepancias en cuanto al criterio que debe prevalecer respecto de la tramitación de la suspensión de la ejecución del acto impugnado. Por un lado, existe el criterio que mayor aceptación tiene y que señala que el procedimiento para conceder la suspensión de la ejecución del acto impugnado se debe desarrollar observando exclusivamente lo señalado en el multicitado artículo. Por otro lado, existe el criterio que señala que al desarrollarse la suspensión como un incidente y con el objeto de subsanar la deficiencia de no conceder la oportunidad a la autoridad demandada de manifestar lo que a su derecho corresponda, se debe aplicar análogamente lo señalado por el tercer párrafo del artículo 228-BIS relativo a los incidentes de previo y especial pronunciamiento contemplados en el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación.

Mediante el presente trabajo se pretende resolver dicha deficiencia, proponiendo la reforma del artículo 208-BIS en el cual se señala el procedimiento para conceder la

suspensión de la ejecución del acto impugnado, para otorgarle a la autoridad demandada la oportunidad de manifestarse respecto de la solicitud de suspensión, respetando con ello las formalidades esenciales que deben existir en todo litigio o por otro lado reformar el Código Fiscal de la Federación para contemplar el procedimiento de la suspensión como incidente, cumpliendo por esta forma con la formalidad procesal de otorgar a la autoridad demandada la oportunidad de manifestarse mediante un informe previo respecto de la solicitud de la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

CAPITULO I

EL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1 CONCEPTO.

Es necesario recordar que de acuerdo a la Teoría General del Derecho los diferentes fenómenos producidos por la naturaleza o por los seres humanos, pueden o no estar regulados por el Derecho; cuando dichos fenómenos están regulados, producen efectos jurídicos, permitiendo hacer una clasificación y señalar las diferencias entre hechos naturales y hechos jurídicos; y estos a su vez se pueden separar a partir de la intervención de la voluntad del agente de producir o no efectos jurídicos, donde podremos hablar de hechos jurídicos y actos jurídicos. Por lo tanto es conveniente recordar que acto jurídico podemos definirlo "como la manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos en el Derecho, esto es, que la

exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico”.¹

La actuación de la Administración no solo se realiza a través de actos administrativos, ya que en ocasiones realiza actos que no reúnen las características de actos administrativos, para analizar si un acto es administrativo necesitamos definir que se entiende por acto administrativo; Acosta Romero² lo define como “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.”

De dicho concepto se desprenden varias características:

¹ CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 2001. p 73.

² ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Acto Administrativo. Ed. Porrúa. 8ª Edición, 1988, p.623 y 624.

- El acto administrativo es una decisión unilateral tomada por el titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma, y de que afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral.
- Una vez tomada la decisión unilateral, lo siguiente es la expresión externa de la voluntad que también se toma unilateralmente.
- La decisión y voluntad son del órgano competente de la administración en uso de la potestad pública conferida a su titular, implicando que el acto este fundado en derecho.
- Como tal crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones.
- Es generalmente ejecutivo. Es ejecutivo un acto cuando tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse en forma coactiva su cumplimiento por parte de las autoridades. Entendiéndose en el Derecho Administrativo por ejecutivo aquel acto que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica

coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente.

Por otra parte, Ramón Arcarons Simón³ señala como características del acto administrativo las siguientes:

1. Son actos jurídicos porque producen efectos jurídicos, entendiéndose como actos no sólo las declaraciones de voluntad (autorización para la apertura de un hotel, camping, agencia de viajes, etc.), sino también las de juicio o conocimiento (dictámenes de sanidad, bomberos, etc.), sobre el cumplimiento de los requisitos de los establecimientos turísticos ya que también producen efectos jurídicos; quedarían tan sólo excluidas las operaciones materiales preparatorias de un acto (borrador de un escrito, cálculo numérico de una liquidación de apertura de establecimiento, etc.).

³ ARCARONS SIMÓN, Ramón. Manual de Derecho Administrativo Turístico. Editorial Síntesis, S.A. Vallehermoso 34. 28015. Madrid. P. 97.

2. Sólo son Actos Administrativos los dictados por una Administración Pública a través de cualquiera de sus órganos, autoridades o funcionarios.

3. Han de ser dictados en el ejercicio de una potestad administrativa, es decir, de funciones administrativas.

1.2 ELEMENTOS.

En todo Acto Administrativo concurren determinados elementos de los cuales depende su existencia para así poder producir sus efectos, el acto administrativo esta integrado por los siguientes elementos: sujeto, manifestación externa de la voluntad, objeto y forma.

En el Acto Administrativo el sujeto se puede dividir en sujeto activo y sujeto pasivo, siendo este último aquellos a quienes va dirigido el Acto Administrativo o quienes lo ejecutan, pudiendo ser otros entes públicos, personas morales o el gobernado. El sujeto activo indudablemente siempre será un órgano de la Administración Pública, siendo este el creador

del acto, el cual para poder crear Actos Administrativos requiere de un requisito fundamental que es la competencia, siendo esta "la facultad para realizar determinados actos que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico"⁴, otorgada por una Ley del Congreso de la Unión o un Reglamento del Poder Legislativo siendo estos actos materialmente legislativos, aunque en la práctica se llega a otorgar la competencia mediante acuerdos o decretos del Ejecutivo. "La competencia siempre es constitutiva del órgano administrativo. En un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos en la ley y el interés público."⁵

Uno de los elementos esenciales del acto administrativo es la manifestación externa de la voluntad, la cual debe tener una exteriorización que sea perceptible, la cual debe ser espontánea y libre, por lo cual no debe estar viciada por

⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit., p. 630.

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. P.630.

error, dolo, violencia, etc., debe expresarse de acuerdo a lo previsto por la ley y dentro de las facultades del órgano creador del acto administrativo.

El objeto dentro del Acto Administrativo se divide en directo o inmediato e indirecto o mediato, siendo el primero de ellos el que crea, transmite, modifica, reconoce o extingue derechos y obligaciones dentro de las actividades competencia del órgano administrativo. El segundo es la realización de la actividad del órgano de la Administración, es decir, cumpliendo con los objetivos del Estado ejerciendo la potestad pública encomendada. El objeto para su realización debe ser posible tanto física como jurídicamente, debe ser lícito y realizado dentro de las facultades del ente creador del Acto Administrativo.

Respecto a la forma, que es la manifestación objetiva del acto administrativo para que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos, Miguel Acosta Romero señala al respecto que "viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto

administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades”⁶, en el Derecho la forma tiene una gran importancia ya que permite determinar los efectos precisos y la naturaleza del Acto Administrativo. La regla general es que sea por escrito, ya sea mediante circulares, acuerdos, decretos, memorandos, telegramas y notificaciones, aunque esto no impide que pueda tener variantes, es decir, en forma verbal ya sea directamente o por los medios de comunicación, incluso por medio de señales como luces de aterrizaje, semáforos, faros, etc.

1.3 REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Al referirnos a los requisitos del Acto Administrativo estamos señalando a los contenidos tanto en la Carta Magna y a los señalados en leyes administrativas específicas como el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El artículo 16 de la Constitución señala en su primer párrafo que *"nadie puede ser molestado en su persona, familia,*

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. p. 635.

domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". De lo anterior se desprende que el acto administrativo al ir dirigido a los particulares debe satisfacer una serie de requisitos que deben ser cumplidos por la autoridad emisora de dicho acto, por lo tanto, cuando el acto administrativo limite la esfera jurídica de los particulares, deberá proceder de una **autoridad competente** (con facultad legal para ello) y constar en **forma escrita**, comúnmente mediante oficio en el cual se establecen las características del acto, la fundamentación y motivación, y suscrito por el funcionario competente, deberá contener la **fundamentación legal**, es decir, la autoridad emisora del acto señalará o citará los preceptos legales en que el orden jurídico le permite realizar tal acto, e indicar la **motivación**, es decir, debe señalar las consideraciones de hecho y de derecho que originaron el Acto Administrativo.

Por otro lado, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 38 señala los requisitos que debe cumplir cualquier

autoridad al emitir cualquier Acto Administrativo, siendo los siguientes:

“Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el 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.

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

Los artículos 3 y 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo nos señalan los requisitos del Acto Administrativo, los cuales son:

- I.** Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II.** Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias del tiempo y lugar, y previstos por la ley.
- III.** Cumplir con la finalidad del interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV.** Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos

casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

- V.** Estar fundado y motivado;
- VI.** Derogada;
- VII.** Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII.** Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo o sobre el fin del acto;
- IX.** Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X.** Mencionar el órgano del cual emana;
- XI.** Derogada;
- XII.** Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII.** Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV.** Tratándose de Actos Administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en

que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de Actos Administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

1.4 FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS.

Como ya se ha señalado con anterioridad, uno de los requisitos indispensables que deben de existir en el Acto Administrativo es la competencia que debe tener la autoridad creadora de dicho acto. Sin embargo, ya que este actuar subordinado en todo momento a la Ley no es una formula perfecta ya que las leyes no prevén todas las situaciones que se pueden presentar en la practica y por lo tanto, supone una aplicación flexible de la ley, para tratar de aplicar la ley de manera justa existen excepciones a dicho requisito, siendo esta la facultad discrecional.

La facultad discrecional que tienen los órganos de la Administración Pública para en forma libre determinar su actuación, el limite que le darán a ese actuar y en caso de considerarlo conveniente abstenerse, "es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad o razones determinadas que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los limites

consignados en la ley.”⁷ La facultad discrecional debe darse como parte de la competencia del órgano administrativo, la cual en todos los casos debe ser otorgada por la ley. El propósito es que dentro de los límites de la ley la Autoridad pueda apreciar las características para analizar si actúa o decide abstenerse. Esta facultad discrecional se puede clasificar en libre, obligatoria y técnica.

La facultad discrecional libre, es aquella que deja al órgano de la administración ejercer la voluntad sin más límite que la prevención contenida en la Ley, por lo tanto, puede ejercitarse por completo, en forma parcial, no ejercitarse. La facultad discrecional obligatoria, es aquella que dado el supuesto jurídico debe invariablemente aplicarse. La facultad discrecional técnica se presenta cuando en la propia ley se señala que se deben apreciar determinados datos técnicos, ya sean de la realidad o de conocimiento científico, para aplicarse tal facultad.

La facultad discrecional, al ser ejercitada por la autoridad administrativa en ningún momento debe quebrantar las

⁷ CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. Ob. Cit. P.80.

garantías constitucionales de que gozan los gobernados, en relación a esto el Dr. Castrejon García⁸ señala que “como cualquier facultad que tiene la autoridad y que emana de la norma jurídica, la facultad discrecional tiene sus límites, los cuales se conforman con los principios de legalidad, fundamentación, motivación y forma (escrita), es decir, que al ejercitar dicha facultad la autoridad debe respetar las garantías constitucionales del gobernado”. Sin embargo, en la practica esta facultad que tienen los órganos de la Administración para cumplir con sus propósitos o sus fines, puede convertirse en arbitrariedad, es decir, en vez de perseguir el interés general basándose en una norma jurídica, se persiguen intereses propios basándose en deseos egoístas.

Por lo que respecta a la facultad reglada, esta es aquella que la Ley otorga y al mismo tiempo exige imperativamente su cumplimiento al órgano administrativo, es decir, una obligación imperiosa e inevitable, ya que en ella se determina cómo ha de actuar la Administración y cuales son

⁸ CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. Ob. Cit., p. 81.

las condiciones de la actuación administrativa, para no dejar margen para apreciar las circunstancias del caso.

1.5 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El Acto Administrativo invariablemente producirá efectos ya que con el se pretenden cumplir los fines del Estado, y dicho acto esta destinado a producir efectos, "aun aquellos que son exclusivamente declarativos, también surten determinados efectos"⁹, dichos efectos se dividen en directos e indirectos.

1.5.1 DIRECTOS E INDIRECTOS.

Los efectos directos son aquellos que crean, modifican, transmiten, declaran o extinguen derechos y obligaciones, es decir, producen obligaciones de dar, de hacer, declarar un derecho o no hacer. Los efectos indirectos son la realización de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. p. 650.

1.5.2 FRENTE A TERCEROS.

El acto administrativo surte de igual forma efectos que son oponibles a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y frente a los particulares, en el Derecho Administrativo se denominan como terceros:

- a) Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo.
- b) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1 CONCEPTO.

El Estado que vivimos es un Estado de Derecho, el cual para realizar sus funciones sólo puede realizarlas externando su voluntad mediante actos de diferentes órganos. "La función legislativa se exterioriza con actos que se concretan en una ley; la función judicial con la actuación de los órganos de este poder, que producen, finalmente una sentencia; y la función administrativa que se manifiesta con los actos administrativos."¹⁰

La voluntad administrativa se expresa a través de los actos administrativos, los cuales requieren para surgir a la vida de lo jurídico, de un cauce, sirviendo para ello el procedimiento administrativo, que es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la

¹⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Elementos de Derecho Administrativo. Edit. Limusa. México. p.159.

realización de un fin¹¹. De este modo se llega a la producción de la voluntad administrativa, que es una garantía del administrado. Con ello se trata de conseguir dos finalidades: La eficacia máxima de la actividad administrativa; y la protección jurídica de los derechos e intereses de los administrados.¹² El procedimiento administrativo y el procedimiento jurisdiccional son procedimientos de ejecución de la ley, que responden a diversos propósitos, los cuales demandan la intervención de los particulares cuando son afectados por el acto administrativo o por la sentencia. Por otro lado, el procedimiento que domina gran parte de la actividad administrativa, es el desarrollo legal o actuación por trámite a los que debe subordinarse la actividad pública, para que esta pueda producir el acto administrativo o decisión administrativa.

Para Acosta Romero, el procedimiento administrativo es todo conjunto de actos señalados en la ley, para la

¹¹ Exposición de motivos de la Ley de procedimiento administrativo español de 17 de julio de 1958.

¹² SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México. p. 274.

producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas¹³. Por otro lado, el profesor español José María Villar y Romero señala que en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la Administración y el interesado. Para García Oviedo, el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe de observar la Administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.¹⁴ Gabino Fraga señala que es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo.¹⁵

Coinciden los autores en que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos realizados por la Administración, ya sea para realizar un acto administrativo o para llevar a cabo su ejecución. Nosotros coincidimos con la definición que da el Profesor Castrejon García al señalar que por

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. p. 679.

¹⁴ Citados por Acosta Romero. *Idem*. p. 679.

¹⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1984. p. 255.

procedimiento administrativo se entiende aquel conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un Acto Administrativo.¹⁶

Sin embargo, el concepto procedimiento es confundido con el concepto de proceso, ya que se utilizan como sinónimos en la terminología del Derecho, aunque desde un punto de vista teórico son conceptos diferentes, los cuales serán analizados más adelante. Señalando Luis H. Delgadillo Gutiérrez que en términos generales el concepto proceso es aplicable a todas las ramas de la actividad, ya que significa "avanzar hacia un fin determinado a través de sucesivos momentos", por lo que cualquier actividad compuesta de diferentes actos, con unidad en su propósito, será un proceso, entre los que se encuentran: los procesos químicos, biológicos, jurídicos, etc. En cambio, cuando nos referimos a la forma de realizar esos actos, estaremos hablando de procedimientos.¹⁷

¹⁶ CASTREJON GARCÍA, Gabino E. Ob. Cit. pag. 190.

¹⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. Ob. Cit. pag. 159 y 160.

2.2 PROCESO.

Desde el punto de vista gramatical, la expresión proceso alude a una sucesión de actos, vinculados entre sí, respecto de un objeto común. Proceso en general significa un conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del ser, que suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad, por lo tanto podemos hablar de proceso químico, proceso industrial, etc. Para que exista un proceso no solo deben ocurrir los acontecimientos o actos en el tiempo, es indispensable que mantengan entre sí una unión, es decir, determinados vínculos que los hagan solidarios los unos de los otros.

Gordillo por su parte señala que "la idea jurídica de proceso puede ser concebida, en sentido amplio, como consecuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal determinado", concepto en el cual se perfilan tanto la unidad de los actos que integran el proceso, como el carácter teológico de éste, es

decir, su especial característica de estar encaminado al logro de un determinado fin.¹⁸

Fiorini, acota que el concepto que implica la palabra proceso adquiere una gran relevancia en cuanto se asimila a la idea de proceso judicial, mencionándola como patrimonio exclusivo de dicha disciplina jurídica, "con la dogmática significación del desarrollo de sucesivos actos intermedios, tendientes a la declaración última y definitiva de un acto procesal de importancia, que se denomina sentencia."¹⁹

Respecto al concepto de proceso José Becerra Bautista considera que "la palabra proceso equivale a dinamismo, actividad, etc. De ahí que pueda hablarse de procesos biológicos, físicos, químicos, etc. Al referir este vocablo a lo judicial, proceso significa la actitud jurídica de las partes y del juez tendiente a la obtención de una resolución vinculativa."²⁰

¹⁸ GORDILLO. Procedimiento y Recursos Administrativos. Buenos Aires, 1964. p. 3 y ss.

¹⁹ FIORINI. Procedimiento Administrativo y Recurso Jerárquico. Buenos Aires, 1971. p. 13.

²⁰ BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México, Edit. Porrúa, México, 1977. p. 47 y 48.

El maestro Rafael de Pina, puntualiza que proceso "es el conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión de juez competente."²¹

Cipriano Gómez Lara señala que, "entendemos por proceso un conjunto complejo de actos del estado como soberano de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".²²

Carnelutti, manifiesta que la idea de proceso está restringida a la expresión del desenvolvimiento de una serie de actos que concurren al logro de una finalidad determinada mientras que el procedimiento no es más que la

²¹ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa, México, 1965. p. 237.

²² GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Edit. Harla, México, 1990. p. 290.

instrumentalización del proceso, mediante actos medios o definitivos.²³

Aunque las explicaciones del concepto de proceso se enfocan al ámbito judicial por ser en esta área donde se le ha estudiado con más detenimiento, en el ámbito de la funciones del Estado se utilizan diferentes procesos. Cuando un órgano realiza una serie de actos con el objetivo de crear una ley, se estará frente a un proceso legislativo, dentro del cual existen diferentes etapas como la de discusión y votación, siendo estas etapas procedimientos que forman el proceso legislativo. En materia judicial, el conjunto de actos concatenados para dirimir una controversia que concluye con una sentencia, es un proceso, el cual esta formado por diferentes procedimientos como el probatorio, incidentales, etc. Por lo que respecta a la materia administrativa se realizan diferentes actos consistiendo en prever, planear, dirigir y controlar que en su conjunto forman el proceso administrativo, el cual tiene diferentes procedimientos como las fases de preparación, decisión, etc.

²³ CARNELUTTI. Sistema de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires, 1944. p. 48 y ss.

Falta página

N° 27

se comprueba la función administrativa²⁶, señalando Eduardo Pallares que el "proceso administrativo, es aquel en que la administración es parte y concierne a la aplicación de la leyes administrativas, por lo cual los intereses que en él se ventilan son de orden público por afectar directamente al Estado".²⁷

Los términos "proceso" ²⁸ y "procedimiento" frecuentemente se confunden, "la confusión ha llevado a identificar al proceso con una connotación eminentemente judicial, al considerarlo como el conjunto de actuaciones que se realizan en sede judicial y que concluyen con una sentencia, a diferencia del procedimiento, que se aplica a todas las

²⁶ Jesús González Pérez en su obra el Procedimiento Administrativo. Pubs. Abella, Madrid, 1964, T.I. p. 117. Ofrece una definición de proceso administrativo, como la serie o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión fundada en normas de derecho administrativo por órganos de la jurisdicción especial contencioso administrativa.

²⁷ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa, México, 1956. p. 534.

²⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. p.679. señala que proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.

materias, como la forma en que las actuaciones se realizan.²⁹

2.3 PROCEDIMIENTO.

La palabra "procedimiento" deriva del verbo latino *procedo*, que a su vez se compone de los vocablos *pro*, que significa adelante, y *cedo*, que significa marchar, viene a significar, en aceptación etimológica, tanto como "marchar adelante", dando la idea de un camino que debe seguirse para arribar a algún resultado dado.³⁰

Por su parte Rafael de Pina define al procedimiento como el conjunto de formalidades y trámites a que está sujeta la realización de los actos civiles, procesales, administrativos y legislativos³¹; asimismo José Castillo Larrañaga manifiesta que en el lenguaje corriente, procedimiento expresa manera de hacer, la serie de reglas-técnicas, legales, etc., que regulan una determinada actividad humana. En el lenguaje forense la palabra procedimiento se emplea, impropia-

²⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. Ob. Cit. p. 160

³⁰ CASTREJON GARCÍA, Gabino E. Ob. Cit. p. 47

³¹ DE PINA, Rafael. Ob. Cit. p. 402.

como sinónima de juicio, de pleito y de proceso. No obstante, esta palabra tiene una significación clara específica; expresa la forma exterior del proceso; la manera como la ley regula las actividades procesales, la forma, el rito a que éstas deben ajustarse.³²

Andrés Serra Rojas señala que el procedimiento son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso.³³

Como se puede observar, se entiende por procedimiento a la forma de actuar, la forma como se debe desarrollar determinada situación, es decir, el modo de obrar, reduciéndose a ser una coordinación de actos relacionados entre sí, por lo tanto, el procedimiento suministra los elementos que integran el proceso, teniendo en cuenta la finalidad que se pretende alcanzar con este último. En términos generales, se entiende por procedimiento a una

³² citado por Castrejon García. *Idem.* p. 45.

³³ SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. p. 285.

serie de actos y condiciones establecidos en la norma jurídica para obtener o producir un fin en específico.

Es común que los conceptos de proceso y procedimiento³⁴ se confundan y se utilicen como sinónimos, ya que no puede negarse que ambos tienen en común que consisten en una serie de actos coordinados que guardan entre sí una estrecha relación de concurrencia. Calamandrei había señalado que proceso y procedimiento, si bien se utilizan como expresiones sinónimas, tienen una significación técnica diferente, por cuanto procedimiento indica con más propiedad el aspecto exterior del fenómeno procesal.³⁵

Fiorini señala, que proceso y procedimiento no son conceptos idénticos, puesto que si el proceso implica un contenido funcional y una idea de esencia institucional, el procedimiento implica, en cambio, el desarrollo del proceso, es decir, las formas particulares de una trama, como

³⁴ Fiorini señala que se ha terminado con el monopolio de los conceptos de proceso y procedimiento como propios del Poder Judicial y que lo correcto es aplicar esos conceptos generales a todas las funciones del Estado, es decir, Legislativa, Administrativa. Fiorini. Ob. Cit. p. 20.

³⁵ CALAMANDREI. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Traducción de Santiago de Sentís Melendo. Buenos Aires. Vol. I. p. 318.

manifestación de una actividad que procura el logro de un cometido especial.³⁶

Al respecto González Pérez señala que, mientras proceso es un concepto esencialmente teleológico, el procedimiento es de índole formal. El proceso es una institución jurídica de satisfacción de pretensiones, precisamente, aquel sistema que confía la satisfacción de las pretensiones a un órgano estatal instituido especialmente para ello, independiente y supraordenado a las partes. El procedimiento, por el contrario, es un concepto puramente formal; es la serie o sucesión de actos regulada por el derecho. Por eso se ha podido afirmar que el procedimiento es al proceso como el acueducto al agua que por la misma corre.³⁷

2.4 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Siendo el procedimiento administrativo el conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, su realización se da en una sucesión de momentos integrados

³⁶ FIORINI, Bartolomé. Ob. Cit. p. 13 y 19.

³⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Madrid, 1955. T. I. p. 46 y ss.

por diferentes fases, siendo las siguientes: la iniciación, instrucción, decisión y eficacia.

La fase de la iniciación del procedimiento (o de apertura), se puede presentar de oficio o a petición de parte. La fase oficiosa es iniciada por la propia administración, ya que el órgano realiza los trámites que impulsan el procedimiento, o porque de la propia administración lo solicita. Generalmente esto se presenta en funciones administrativas de control y evaluación. El procedimiento a petición de parte sólo puede iniciarse por instancia presentada por el particular, por ejemplo, la solicitud de una licencia o permiso.

En la fase de instrucción, la administración se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada certeza respecto del asunto de su conocimiento. Es en esta fase donde los particulares que pudieren resultar afectados por dicho acto, deberán ser oídos, es decir, aportar las pruebas necesarias y formular sus alegatos en defensa de sus intereses.

La fase de decisión se presenta con el pronunciamiento que realiza la autoridad, gracias a los elementos de convicción que se allegó, debiendo ser expresada necesariamente por escrito.

Por último, la fase de eficacia se manifiesta por el principio de publicidad, que se realiza a través de la notificación del acto producido, con riesgo de considerarse nulo, ya que impide la producción de los efectos jurídicos del acto.

2.5 NATURALEZA.

El maestro Castrejon García,³⁸ señala en su obra que para González Pérez el procedimiento administrativo o proceso Administrativo ordinario como así lo denomina es aquel proceso administrativo aplicable a toda clase de pretensiones fundadas en Derecho Administrativo para las que no se disponga lo contrario. Al mismo le corresponde el conocimiento de todas las pretensiones fundadas en Derecho Administrativo para las que el ordenamiento jurídico no prevea otro proceso distinto.

³⁸ CASTREJON GARCÍA, Gabino E. Ob. Cit. p. 200.

El procedimiento administrativo o conjunto de trámites establecidos por la ley, preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo. Las leyes administrativas son en buena parte leyes de procedimiento. Las leyes administrativas constan de tres partes esenciales que ordenan jurídicamente la actividad administrativa, manteniendo su unidad tan necesaria y facilitan la actividad de la Administración Pública, siendo estas las *sustantivas*, *adjetivas(o de procedimiento)* y *sancionadoras*.

Elevado a la categoría de garantía constitucional y administrativa, cuando lesiona un derecho, este problema ha ido adquiriendo importancia y seguridad en nuestras instituciones administrativas. No podemos dejar de aludir a la influencia del procedimiento jurisdiccional, que en algunas ocasiones inspira a la ley.

El procedimiento administrativo señala el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por medio del

procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad. La severidad del procedimiento administrativo se apoya en la desconfianza del legislador respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos.

Los tres actos más importantes de la acción del Estado son: la ley que es el acto que corresponde a la función legislativa; la decisión administrativa o ejecutoria, que es el acto más importante de la función administrativa y la sentencia, que es el típico correspondiente a la función jurisdiccional. No señalar procedimiento en materia legislativa, administrativa y judicial, es destruir los principios del Estado de derecho y llegar a la actuación arbitraria de los funcionarios.

El procedimiento administrativo en los mismos términos, tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo vías rápidas y eficaces, y eliminando todo aquello que dilate o entorpezca la acción de la Administración pública.³⁹ El procedimiento administrativo

³⁹ Para García Oviedo, el procedimiento administrativo es la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la

contenido en las leyes administrativas es muy variable y reviste caracteres complejos, todos ellos encaminados a una mayor atención de los servicios públicos y demás propósitos de la Administración pública.

Debemos precisar que el procedimiento administrativo no tiene el rigor del procedimiento civil. La Administración pública por norma general debe actuar regulada por los intereses que atiende y sólo en el caso de que se afecten intereses particulares, el procedimiento, como garantía constitucional, debe rodearse de sus elementos propios.

El procedimiento administrativo en lo general es *contradictorio, inquisitivo, escrito y poco formalista*.

- a) **Contradictorio** porque estamos en presencia de numerosos procedimientos diversos entre sí, que son tantos como leyes administrativas;

administración, con el objeto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la Administración como de los particulares. Citado por SERRA ROJAS. Ob. Cit. p. 282.

b) **Inquisitivo** porque su propia naturaleza es necesario investigar, averiguar, recabar y precisar con cuidado y diligencia las cosas o los motivos que fundan el acto administrativo;

c) **Escrito** porque ésta es la forma normal y adecuada que deben revestir los actos administrativos, si bien debe tenerse en cuenta que en las actividades cotidianas de la administración es necesario emitir numerosas órdenes o acuerdos verbales de escasa trascendencia, pero útiles para el manejo de asuntos;

d) El procedimiento administrativo es **poco formalista**, sin excesivas formalidades, porque así lo exige la rapidez y eficacia de la Administración, pero siempre subordinado a determinadas formalidades de seguridad jurídica.

Las doctrinas administrativas han sentado los siguientes principios en materia de procedimientos administrativos. 1. Predominio de la actuación de oficio; 2. Carencia de

solemnidades; 3. Rapidez; 4. Predominio de la forma escrita; 5. Gratuidad en lo general, más oneroso en ciertas formas administrativas como el registro, certificación, etc.; 6. No siempre es precisa una dirección técnica; 7. Tramitación sencilla.⁴⁰

El procedimiento a que está sujeta gran parte de la actividad administrativa, es el desarrollo legal o actuación por trámite a los que debe sujetarse la actividad de la Administración pública, para que ésta pueda producir el acto administrativo, que es el resultado de ese procedimiento.

Los actos administrativos no deben improvisarse, ni estar sometidos a las arbitrariedades del poder público, ya que necesariamente deben prepararse previamente para poder manifestarse con eficacia. No debe confundirse el procedimiento administrativo con el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado, el

⁴⁰ SERRE ROJAS, Andrés. Ob. Cit. p.279-281.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2.6 REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS.

Se debe hacer una separación entre el procedimiento de administración interno y gestión de la Administración que, debe reunir las siguientes características:

- a) Actuación de oficio;
- b) Forma escrita;
- c) Rapidez de procedimientos y técnicas;
- d) Flexibilidad;
- e) Actuación bajo el principio de legalidad, y
- f) Rapidez en las resoluciones.

Por otra parte, el procedimiento en el que intervengan los particulares, debe llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos que son: que sea por escrito, fundado, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los

órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso; por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma ha consignado para cada caso.

Diversos autores estiman que debiera permitirse al particular, de acuerdo con las ideas de Narciso Bassols, mencionado por Gabino Fraga, lo siguiente:

1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento;
2. Del contenido de la cuestión que va a debatirse;
3. De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada;
4. Que se le dé oportunidad de presentarse;
5. Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la apruebe y el que la niegue, también;
6. Agotada la tramitación, que se dé también oportunidad a las partes de alegar, y

7. Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.

Puede apreciarse que este procedimiento sería copia del jurisdiccional.

Para equilibrar el interés del particular y el interés general, cuando se trate de actos que no afecten los derechos de los particulares, creemos que no habría por qué llenar la garantía de audiencia y cuando se trate de actos que sí lesionen a un particular en especial, sí es conveniente otorgarle audiencia, sin que esa audiencia consista en llevar a cabo una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa. Ésta es la interpretación más acorde con nuestra tradición. Esta bien que la Administración persiga el bien común, pero cuando se afecten de manera trascendente los intereses del particular, es conveniente que se le otorgue la garantía de audiencia, porque el particular tiene contra el acto administrativo que lo afecte una serie de recursos en el ejercicio de los cuales, sí podrá hacer valer

todos los razonamientos y pruebas que tenga para demostrar su razón de derecho.

Además de lo anterior, consideramos que el derecho a la legalidad de los actos de la Administración Pública del que deben gozar los administrados se integra por una serie de derechos como son:

1. El derecho a la competencia;
2. El derecho a la forma;
3. El derecho al motivo, y
4. El derecho a la legalidad (fundamentación).

Que derivan de los principios establecidos en el Artículo 16 constitucional. En otros casos, cuando no se afecten los intereses de los particulares, creemos que no hay necesidad de acudir a esta garantía para realizar el procedimiento administrativo.

El acto administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, para que surta sus efectos a partir de un

momento dado dentro del tiempo y que, a partir de ese momento, el particular lo conozca, ya que lo perjudica o lo beneficia, y es punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa, o, en su caso, la iniciación de un procedimiento administrativo de impugnación.

Al respecto señala Antonio Carrillo Flores,⁴¹ las características del procedimiento administrativo que podríamos llamar tradicional, anterior a los esfuerzos contemporáneos de sistematización han sido las siguientes: primera, una mayor rapidez; se supone que los negocios administrativos ligados con los intereses públicos exigen de una gran expedición; segunda, una menor formalidad, ésta es una nota general en todas partes; tercera, y aquí entramos ya en la enumeración de las deficiencias, un sigilo del procedimiento administrativo: el procedimiento administrativo tradicional ha sido tradicionalmente secreto; luego, cuarto, lo que en la doctrina llama una falta de adherencia: en el procedimiento judicial ha habido en general continuidad, fijeza en los órganos encargados de

⁴¹ CARILLO FLORES, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración. Edit. Porrúa, México. 1973. pp. 91-92.

llevarlo y después en las legislaciones que ligen el procedimiento oral, una identidad física inclusive, entre las personas que tramitan el negocio y quienes lo resuelven, en cambio, el procedimiento administrativo se ha caracterizado por su desvinculación, por su desarticulación, muchas agencias intervienen en él: en ocasiones quien decide no ha tenido contacto absolutamente con el asunto; quinto, una falta de determinación en cuanto a las pruebas que pueden aportar tanto los particulares como la administración misma; sexto, una incertidumbre en cuanto a la terminación del procedimiento (largo silencio de la administración, decisiones no bien motivadas) y por último, séptimo: falta de una sistematización jurídica precisa en cuanto a los medios de impugnar las decisiones administrativas. Los autores anglosajones ligados con su tradición jurídica procesal atacan también al procedimiento administrativo de arbitrariedad, en cuanto que la administración a veces no respeta los precedentes, sino que está pronta a dictar disposiciones caprichosas.

2.7 FORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Sobre la formas del procedimiento administrativo Miguel Acosta Romero⁴² señala que, existe procedimiento interno y externo, procedimiento previo y de ejecución, de oficio y a petición de parte.

El procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la Administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, o resolución y posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo. Procedimiento externo será aquel que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

Hay actos administrativos que sí requieren procedimiento previo, *verbigratia*, la expropiación en la que se necesita que se hagan estudios urbanísticos y económicos, etc., para determinar su conveniencia. Cuando el acto administrativo

⁴² ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. pp.680-681.

no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior que es la ejecución.

Desde luego, hay actos que implican un procedimiento de ejecución en el que no haya que utilizar la compulsión, *verbigratia*, los contratos administrativos, donde no hay compulsión o coacción del Estado para su ejecución, a menos de que el contratista incurra en incumplimiento.

Será de oficio, o vinculado, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones, es decir, la actividad de la administración se inicia por el impulso interno que da la voluntad administrativa, por ejemplo, en los procedimientos de control, evaluación y sancionatorios.

A petición de parte es aquel que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto. El gobernado debe presentar una solicitud previa como en las quejas, los recursos y peticiones de las particulares.

Luis H. Delgadillo Gutiérrez, señala que existen además de los anteriores, el procedimiento de oposición, de ejecución, el procedimiento revisor y el procedimiento sancionador.⁴³

El procedimiento de oposición se inicia dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción, como un elemento más que la Administración se allega para resolver un asunto que conoce. Lo encontramos en las inconformidades en las que, al no ser instancias, el particular sólo aporta su punto de vista respecto de hechos que la autoridad analiza; también se presenta durante el procedimiento de otorgamiento de concesiones, en el que los terceros pueden intervenir. El procedimiento administrativo de oposición, u oposición administrativa, es un procedimiento por medio del cual el particular que puede afectarse con una resolución administrativa ocurre a las propias autoridades, haciendo valer un derecho anterior, solicitando de ellas revise sus procedimientos, antes de resolver en definitiva. En este caso la ley administrativa

⁴³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. Ob. Cit. pp.164-165.

establece procedimientos de defensa para el interesado afectado con la resolución.⁴⁴

El procedimiento de ejecución esta integrado por el conjunto de actos que tienden a hacer efectiva la decisión administrativa, cuando el particular no la obedece en forma voluntaria. Procede inmediatamente después de la "fase de eficacia"⁴⁵, como sucede en el procedimiento administrativo de ejecución.

El procedimiento revisor se produce respecto de un procedimiento anterior y conduce a la producción de un nuevo acto administrativo que confirma, anula o modifica el acto que revisa y generalmente se presenta en la interposición de los recursos. Por otro lado, el procedimiento sancionador se origina por el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, por el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o de los empleados de la propia Administración. Cuando se aplica a

⁴⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. p. 280.

⁴⁵ La fase de eficacia se manifiesta en el principio de publicidad de las disposiciones que afecten los derechos de los particulares, y se realiza a través de la notificación del acto que se ha producido.

los servidores públicos se denomina procedimiento disciplinario, siendo regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se ha discutido mucho en la doctrina si debe existir una ley uniforme que establezca el procedimiento administrativo en todos sus aspectos y si el procedimiento administrativo debe inspirarse en el judicial y hasta qué punto el procedimiento administrativo debe dar injerencia al particular. Creemos que hacer generalizaciones en este aspecto no es conveniente en una materia que abarca tantas ramas como el Derecho y el procedimiento administrativo; por ejemplo, son diferentes el procedimiento en materia de migración, que el procedimiento administrativo en materia aduanera, o el procedimiento fiscal, o el procedimiento de gestión de los bienes del Estado, o el procedimiento para determinar una sanción económica, o un procedimiento de planeación económica, o el procedimiento de formulación de estadísticas.

En cada caso habría que atender a las peculiaridades de la materia y a las necesidades prácticas para determinar el procedimiento adecuado. Pensamos, asimismo, que no es posible hablar de un procedimiento administrativo unitario por estas razones y que tampoco puede, en ciertos casos, seguir los lineamientos del proceso judicial y ni admitir siempre y en cada caso a los particulares.

El procedimiento administrativo debe ser más rápido, menos formal, sencillo y buscar la eficacia en la acción administrativa. Como ya indicamos, el procedimiento administrativo no siempre afecta los intereses de los particulares, ni tampoco debe de ajustarse a formalidades determinadas, cuando no sean estrictamente indispensables.

Ya indicábamos que ha habido mucha discusión sobre la cuestión de establecer procedimientos unitarios; entre otros distinguidos tratadistas, Joaquín B. Ortega es autor de un anteproyecto de Código Administrativo, que propone la unificación del procedimiento administrativo, que en nuestra opinión únicamente señala una estructura básica que debe

cumplir cualquier procedimiento y que debería ajustarse a ser flexible a cada materia.

Al respecto el maestro Serra Rojas⁴⁶ señala que, la función administrativa se realiza por medio del procedimiento administrativo constituido por las formas legales o técnicas, necesarias para formar la voluntad de la Administración Pública. Ellas señalan los cauces concretos, o conjuntos de reglas, a través de las cuales se elabora el acto administrativo o declaración de la voluntad administrativa.

El procedimiento administrativo, en sus tres fases más particulares: la preparatoria, la constitutiva y la integrativa de la eficacia, reviste las siguientes formas:

- a) El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea, la decisión administrativa.
- b) El procedimiento administrativo de oposición para sustanciar la preferencia del derecho anterior.

⁴⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. pp. 274-278.

- c) El procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto.
- d) El procedimiento sancionador, mediante el cual la administración castiga las violaciones legales.
- e) El procedimiento revisor, cuando la Administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos.
- f) Los procedimientos especiales como el que alude la Ley de la Propiedad Industrial.

Al estudiarse esta materia de una manera general, es necesario deslindar los caminos que debe transitar la Administración.

La gestión administrativa o de oficio en la que no interviene los particulares, salvo por excepción. Es una actuación espontánea de la Administración para el cumplimiento de los fines del Estado, con formalidades muy simples, ágiles, flexibles y limitadas al cumplimiento de la ley y asegurar el interés general.

Existe una extensa actuación de oficio, espontánea o de gestión en el cumplimiento de las leyes administrativas. No siempre se originan discrepancias con los particulares o los demás entes. Es suficiente revisar la Ley para comprobar las numerosas materias que tienen a su cargo dominadas por el interés general y sólo exigen procedimientos técnicos.

La Administración Pública para el cumplimiento de los fines del Estado, realiza numerosas actividades materiales, técnicas, jurídicas, económicas, sociales en general, que tienden al bienestar general como la construcción de una escuela, una carretera, un sistema de riego, ciertas actividades patrimoniales y otras análogas.

Inspiradas en el interés general, estas actividades no deben causar ningún perjuicio a los particulares, porque no están revestidas de carácter imperativo. Los procedimientos administrativos, cuando existen, son sencillos, rápidos y eficaces, en algunos casos son meras rutinas administrativas. De todas maneras deben seguirse ciertos

cauces, en numerosos casos establecidos por la propia legislación administrativa.

La legislación administrativa cubre aspectos importantes de esta actividad administrativa, como la determinación de la competencia del órgano que la realiza, exigencias de las leyes en materia de contratos, disposiciones presupuestales, formas de actuar y otros requisitos legales. Contra lo que se supone el derecho está vivamente interesado en todos los problemas internos y externos de la Administración Pública.

En los casos señalados, los particulares pueden dirigirse al gobierno sugiriendo obras, criticando sus actos, mostrándose favorables o no a la acción administrativa, pero no tienen el carácter de interesados directos. En la gestión administrativa de oficio pueden afectarse intereses particulares, tal es el caso en que al construir una carretera sea necesario un procedimiento de expropiación, o los problemas que pueden surgir en la celebración de sus contratos.

El procedimiento administrativo de carácter imperativo, constitutivo o procedimiento externo o procedimiento interno, que crea o afecta los derechos de los particulares, que deducen sus pretensiones administrativas. Estos son originados en la ley y protegidos a través de los procedimientos administrativos que son una sucesión de garantías jurídicas.

La Administración Pública lleva a cabo numerosos actos, muchos de los cuales son provocados por los mismos particulares, por los derechos que ellos originan, como la concesión del servicio público, de radio y televisión, explotación de bienes del Estado, contratos administrativos, licencias, permisos y otros actos administrativos. En otros casos es la actividad administrativa la que afecta derechos de particulares, como en los casos de expropiación y de requisición. El procedimiento administrativo en nuestra legislación, que puede afectar los derechos de los particulares, reviste una particular importancia.

Comenzamos por señalar que no hay un procedimiento tipo, uniforme o general, que sirva de base a todas las actuaciones de la Administración Pública, que puedan afectar los derechos privados. Por el contrario, nos encontramos con situaciones diversas: tales como la ausencia de un procedimiento administrativo, o una diversidad de procedimientos que corresponden a las diversas materias administrativas que constituyen verdaderas formalidades o son procedimientos inspirados en el procedimiento judicial.

En numerosos casos la Administración actúa con la colaboración de los mismos particulares interesados, que ejercen los derechos que les conceden las leyes administrativas. Éstas son prodigas en señalar procedimientos administrativos especiales, pudiendo decirse que a cada ley administrativa corresponde un procedimiento administrativo.

Los problemas surgen cuando la actuación de oficio o a petición de parte interesada, origina una decisión

administrativa que afecta un interés particular. Desde luego éste tiene derechos que emanan de la Constitución y de la legislación administrativa que el poder público está obligado a respetar. Lo normal es que en todos estos casos la ley señale los procedimientos a seguir, o por lo menos se mantengan ciertas garantías generales.

La falta del Código Federal de Procedimiento Administrativo, no nos permite formular un juicio sobre un tipo general de procedimiento administrativo, que comprenda a toda la función administrativa. Cada una de las leyes administrativas tiene su propio procedimiento especial, señalándose, en algunos casos, hasta la ausencia de dicho procedimiento que obliga en no pocas ocasiones a situaciones injustas.

La ley de población, la ley de extranjería y naturalización, la ley minera, la ley federal de expropiación, la ley de aguas y otras más, son ejemplos de leyes que contienen un procedimiento administrativo en relación con su materia. El Código Fiscal de la Federación, la Ley de los Trabajadores al

Servicio del Estado y otros, son ejemplo de leyes que establecen procedimientos análogos al procedimiento judicial.

2.8 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Como se ha visto el procedimiento administrativo es la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la administración, con el objeto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la Administración como de los particulares, teniendo como objetivo lograr un fin, el acto administrativo perfecto, siendo éste el que satisface las formas procedimentales. El procedimiento administrativo en su noción pura y llana no tiene que implicar el aspecto contencioso, de ahí que sea necesario distinguir entre el Procedimiento Administrativo y el Procedimiento Contencioso Administrativo.

El procedimiento administrativo se encuentra regulado de forma general en la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, y modificada por decreto del 9 de abril y 30 de mayo de 2000. Este ordenamiento jurídico no ha tenido la eficacia que se esperaba debido a la naturaleza del procedimiento administrativo, que puede ser tan diferente como Actos Administrativos se ejecuten, tal situación se incrementa debido a la gran variedad de leyes y reglamentos que en materia administrativa existen y que incluyen en su contenido procedimientos específicos dependiendo de la materia de que se trate. La Ley de la Propiedad Industrial es un buen ejemplo, ya que en ella se establecen diferentes procedimientos administrativos y procedimientos contenciosos administrativos, como son el trámite de registro de un marca, una patente, la declaración administrativa de uso ilegal de marca, es decir, en este caso no es aplicable el ordenamiento federal ya señalado.

El maestro Castrejon García⁴⁷ señala que, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo logra un buen objetivo, que es el plantear un procedimiento administrativo en forma de "muestra", es decir, que contiene aquellos elementos

⁴⁷ CASTREJON GARCÍA, Gabino E. Ob. Cit. p. 254.

esenciales que debe de reunir cualquier tipo de procedimiento administrativo para que durante la ejecución de los diferentes actos procesales se respeten las garantías de los gobernados.

En el título tercero se agrupan las normas aplicables a lo que es el procedimiento administrativo contenido en nuestra ley, como es lo referente a la forma, a las partes que intervienen, los impedimentos, excusas y recusaciones, los términos y plazos, el acceso a documentación e información, las notificaciones y su impugnación, las secuelas procesales del mismo, así como las visitas de verificación.

El procedimiento administrativo es la forma o manera como actúa o se conduce legalmente la Administración Pública y los particulares en sus relaciones con ella, es decir, se refiere a los trámites y formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo. Por medio de este procedimiento se obliga a los órganos públicos y a los particulares, a cumplir con disposiciones de carácter procesal que aseguran la finalidad de la ley. La

Administración Pública dispone legalmente de procedimientos administrativos de carácter general que son principios procesales comunes a instituciones administrativas diversas.

Por su parte, el Procedimiento Contencioso Administrativo, es un procedimiento de tipo jurisdiccional, que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un interés público como en el juicio de lesividad, y es la forma de conducirse en juicio ante Tribunales Administrativos o ante Tribunales Judiciales, que conozcan de las controversias de los particulares por un acto administrativo que los lesiona en su esfera jurídica.

De acuerdo a lo manifestado por Gabino Fraga⁴⁸, el contencioso administrativo se puede definir desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

Desde el punto de vista formal, se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos

⁴⁸ FRAGA, Gabino. Ob. Cit. p. 443.

son tribunales especiales llamados tribunales administrativos. Desde el punto de vista material, existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última.

Como se puede apreciar, la primera definición parte fundamentalmente del órgano que decide la controversia, en tanto que la segunda sólo toma en cuenta la materia de dicha controversia. De tal modo que, desde este último punto de vista, puede llegar a hablarse de contencioso administrativo aun en el caso de que la contienda se someta por la ley al conocimiento del Poder Judicial.

De acuerdo a su naturaleza procesal, el procedimiento contencioso administrativo, es una forma de control de los actos administrativos y establece una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos ineficaces. Este procedimiento ha dado origen al derecho procesal administrativo, apoyándose en los principios generales del Derecho Procesal.

Hay también actividades jurisdiccionales de la Administración que no dan origen al contencioso administrativo, porque no son controversias entre un particular y la Administración, tales como los Procedimientos Administrativos de oposición, los juicios agrarios, los conflictos obrero patronales y otros.

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El Estado, como ente jurídico y político supremo, así como titular y en ejercicio del poder de imperio ejerce dicho poder por conducto de las autoridades sobre y frente a los gobernados, al realizar su actividad de imperio, asumiendo su conducta coercitiva, imperativa y autoritaria, inevitablemente afecta la esfera jurídica de los gobernados, ya sea una persona física o una persona moral.

Dentro de un Estado de Derecho, un sistema en que prevalezca un régimen jurídico, como en el que vivimos, dicha afectación a la esfera jurídica de los gobernados de diferente índole y de múltiples consecuencias debe obedecer a determinados principios previos, debe cumplir con cierto tipo de requisitos, es decir, debe estar dominada a un conjunto de particularidades jurídicas, sin cuyo

cumplimiento no sería válida desde el punto de vista del derecho.

Ese conjunto de particularidades a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir la afectación en la esfera jurídica del gobernado, es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica. Definiéndolas el Maestro Ignacio Burgoa⁴⁹, como el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos. Consecuentemente, la seguridad jurídica en general, se manifiesta como el conjunto de diversos derechos subjetivos públicos e individuales, que todo gobernado tiene y puede oponer y hacer exigibles al Estado⁵⁰ y por consiguiente a sus autoridades, quienes tienen la obligación de respetarlos y observarlos.

⁴⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, México, 2001. p. 504.

⁵⁰ 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 para obtener el

En este orden de ideas, las garantías de seguridad jurídica implican el conjunto de requisitos y condiciones a que debe sujetarse cualquier actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida en la esfera jurídica del gobernado, ya que sin observar dichas circunstancias no sería válido bajo la luz del Derecho.

3.1 ARTICULO 73 FRACCIÓN XXIX INCISO H, CONSTITUCIONAL.

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el poder legislativo federal, o sea, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstracta, generales e impersonales denominadas leyes. Para expedir dichas leyes el Congreso de la Unión cuenta con facultades, es decir, las atribuciones que a favor de este organismo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, el conjunto de dichas atribuciones o facultades, integra la competencia legislativa del Congreso de la Unión, el cual como órgano de la Federación integra la competencia limitativa, ya que sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente consigna la Constitución. Dicha competencia se contiene principalmente (aunque no en forma exclusiva) en el artículo 73 constitucional, señalando dicho artículo en su fracción XXIX, inciso H) lo siguiente:

“ARTICULO 73. El Congreso de la Unión tiene facultad:

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

En dicha fracción se reconoce en una forma expresa, la posibilidad jurídica del Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo, como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa , ya que el control

que la administración ejerce sobre sus propios actos, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo, en consecuencia, sin efecto.

Por lo tanto, es necesario establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración; considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir sobre las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración, por esta razón le corresponde al Congreso de la Unión crear tribunales de lo contencioso-administrativo.

3.2 ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

El artículo 14 constitucional tiene una gran importancia en el Derecho Mexicano, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

(El énfasis es nuestro)

Como se observa del contenido de dicho artículo, en él se encuentran cuatro de las más importantes garantías de seguridad jurídica:

- 1) Irretroactividad de la ley;
- 2) Audiencia;
- 3) Legalidad en materia penal; y
- 4) Legalidad en materia civil.

Por resultar aplicables a la materia que nos ocupa, solo analizaremos las dos primeras garantías señaladas.

3.2.1 IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

Esta garantía esta consagrada en el primer párrafo del artículo en comento, siendo un derecho de los gobernados que consiste esencialmente en que toda autoridad del Estado está imposibilitada para aplicar retroactivamente una ley en perjuicio de cualquier persona.

Debemos señalar que esta prohibición no se refiere exclusivamente al Legislador para no expedir leyes, sino que dicha prohibición comprende a la autoridad que hace la aplicación de ella a un caso específico, ya que la primera de estas autoridades puede darle efecto retroactivo a un ordenamiento, produciendo que se modifiquen derechos adquiridos con anterioridad a dicho ordenamiento, y la segunda al ejecutar dicho ordenamiento hace que se produzca la prohibición contenida en el primer párrafo del artículo en cuestión.

Toda ley a partir del momento en que entra en vigor rige para el futuro, se encuentra dotada de validez para regular todos aquellos actos, situaciones, etc. que se presenten o sucedan a partir del momento de su entrada en vigor. Por lo tanto, una disposición legal no debe regular acontecimientos o estados producidos con anterioridad al instante en que entra en vigor, ya que éstos quedan sometidos al imperio de la ley antigua. La retroactividad consiste en dar a una norma jurídica efectos para regular hechos, actos, o situaciones producidos con anterioridad al momento en que entra en vigor, es decir, una ley será retroactiva si obra sobre el pasado y lesiona derechos adquiridos bajo la protección de leyes anteriores, siendo esencial esta última circunstancia.

En este orden de ideas, el principio de irretroactividad radica en que una ley no debe regular hechos, actos o situaciones que hayan ocurrido antes de que adquiriera fuerza para regular, ya que una ley rige para el futuro y no para el pasado.

Es decir, la retroactividad ocurre cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia retro-obrando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición respecto de actos verificados bajo una disposición anterior.

El maestro Ignacio Burgoa⁵¹ señala que, para que la aplicación retroactiva de una ley implique la contravención a la garantía individual relativa, es menester que los efectos de retroacción originen un **perjuicio personal**. Por ende, interpretado a *contrario sensu* el primer párrafo del artículo 14 constitucional, la prohibición en él contenida no comprende los casos en que la aplicación retroactiva de una ley no produzca ningún agravio o perjuicio a ninguna persona.

Por lo tanto, en el caso en que la aplicación retroactiva de una ley no produzca agravio o perjuicio a ninguna persona, sino que por el contrario la beneficie, como sucede con mucha frecuencia en leyes procesales o de carácter penal,

⁵¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. p.521.

se podrá aplicar, ya que pueden establecer procedimientos o recursos benéficos para los indiciados o reos por algún delito.

3.2.2. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.

Esta garantía específica de seguridad jurídica es parte integrante de la garantía de audiencia, contemplada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, la cual implica la principal defensa que tiene todo gobernado frente a los actos del poder público que tiendan a privarlo de sus derechos.

Se nombra como Garantía de Audiencia⁵² al derecho conferido por el artículo 14 constitucional a toda persona para que, ante cualquier acto de autoridad tendiente a privarla de sus derechos o posesiones, tenga la oportunidad

⁵² Garantía de Audiencia, es el derecho que el artículo 14 constitucional otorga a toda persona para que, previamente a cualquier acto de autoridad que pueda llegar a privarla de sus derechos o posesiones, se le dé una oportunidad razonable de defenderse en juicio, de probar y de alegar ante tribunales independientes, imparciales y establecidos con anterioridad en la ley. OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso. Ed. Harla, México, 1994. p. 285-286.

de defenderse en juicio ante los Tribunales respectivos. Esta garantía es una protección ante los actos unilaterales, imperativos y coercitivos de autoridad y solo se concede respecto de actos privativos.

“La privación es la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una *merma* o *menoscabo* (disminución) de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien, material o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en la *impedición* para ejercer un derecho.

Pero no basta que un acto de autoridad produzca semejantes consecuencias en el estado o ámbito jurídico de una persona para que aquel se repute “acto de privación” en los términos del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, puesto que para ello es menester que la merma o menoscabo mencionados, así como la impedición

citada, constituyan el *fin último, definitivo* y natural del aludido acto.⁵³

En materia administrativa, la Garantía de Audiencia debe interpretarse en relación, no de la exigencia de un juicio previo ante tribunales establecidos, sino que las autoridades administrativas previamente a la emisión de un acto que envuelva la privación de derechos, tiene la obligación de dar oportunidad al gobernado para que exponga en defensa de sus intereses lo que considere necesario, ya que aunque la ley respectiva no lo señale, lo consagra la Constitución.

Dicha garantía esta integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, y que son:

- a) Que en contra de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados, se siga un juicio;
- b) Que dicho juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos;

⁵³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. p. 538.

- c) Que en éste, se observen las **formalidades esenciales del procedimiento**; y
- d) Que el fallo respectivo se dicte conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho o circunstancia que diera motiva al juicio.

En el presente estudio solo se analizará la garantía específica de seguridad jurídica señalada en el inciso c), es decir, las formalidades esenciales del procedimiento.

Con la expresión **formalidades esenciales del procedimiento** se denominan las condiciones imprescindibles que se deben cumplir en el procedimiento jurisdiccional y administrativo, para otorgar al posible afectado del acto privativo la oportunidad de defensa.

Cuando algún ordenamiento adjetivo (normas de procedimiento) señale las oportunidades de defensa y probatoria, las constituye como **formalidades procesales**, las cuales obtienen el carácter de **esenciales**, ya que sin ellas la función jurisdiccional no se realizaría debidamente.

En las leyes adjetivas, ya sea que se refieran a un proceso jurisdiccional o un procedimiento administrativo, la oportunidad de defenderse se convierte en variadas formas procesales, como las notificaciones, el emplazamiento, el término para contestar, etc.; y respecto al derecho a la oportunidad probatoria, se manifiesta en diferentes elementos del procedimiento, en todas las reglas que se refieren al ofrecimiento, rendición, desahogo y valoración de las probanzas.

Por lo tanto, cualquier incumplimiento a cualquiera de ellas establecería la violación a la formalidad procesal respectiva, y por consiguiente a la garantía de audiencia. Por otro lado, el derecho a impugnar una resolución desfavorable ante un tribunal superior, se reconoce como una de las formalidades esenciales de todo procedimiento, exigidas por el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

La Constitución señala algunas excepciones al cumplimiento de la Garantía de Audiencia respecto de actos privativos, las cuales son:

- a) La expropiación por causa de utilidad pública, señalada en el artículo 27 constitucional.
- b) La expulsión, por parte del Ejecutivo Federal, de extranjeros cuya permanencia considere inconveniente, consagrada en el artículo 33 constitucional.
- c) El ejercicio de la facultad económico-coactiva, para el cobro de los impuestos y demás créditos fiscales, señalada en el Título V, Capítulo III del Código Fiscal de la Federación.
- d) La expedición y ejecución de órdenes judiciales de cateo, al igual que las medidas cautelares contenidas en la Carta Magna en los artículos 16, 18 y 19, que privan al inculpado de su libertad.

Dichos actos, aun siendo excepciones a la Garantía de Audiencia, deberán estar revestidos de la Garantía de Legalidad (Fundamentación y Motivación), consagrada en el artículo 16 constitucional, que se analizará a continuación.

3.3 ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.

El artículo 16 constitucional, al igual que el artículo 14 constitucional, tiene una gran trascendencia en el ámbito jurídico al contener la garantía de legalidad, que protege a todo gobernado de todo acto de simple afectación en su esfera jurídica que sea arbitrario y que no esté basado en alguna norma legal, señalando la obligación que tiene toda autoridad de fundar y motivar la causa legal del procedimiento, es decir, la autoridad debe justificar su actuación y, además, razonar su proceder, cuando en el ejercicio de sus atribuciones afecte a alguien.

Es conveniente señalar que dicha garantía consagrada en el artículo en comento se refiere a actos de molestia⁵⁴, siendo estos aquellos actos de autoridad que producen una privación (egreso de un bien, pérdida de un derecho o imposibilidad para ejercitarlo), sin que esta privación implique su objetivo, es decir, el fin último, sino que dicha privación consista sólo en un medio para obtener otros propósitos (auto de exequendo, embargo precautorio, etc.), se denominara acto de molestia y cuando dicha privación

⁵⁴ La molestia gramaticalmente hablando se refiere a la incomodidad, la perturbación, la afectación, la interferencia, el fastidio que ocasiona la autoridad al gobernado, ya sea persona física o moral.

sea la finalidad perseguida, esta adquirirá el carácter de privativo.

Por lo tanto, en la parte que nos interesa señala dicho artículo lo siguiente:

"Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

..."

(El énfasis es nuestro)

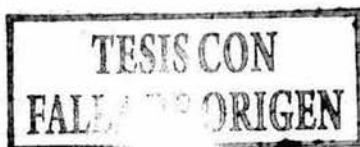
Respecto a "la causa legal del procedimiento", podemos señalar que todo acto de molestia en la persona, familia, papeles o posesiones del gobernado, efectuados por una autoridad competente, deben no sólo tener un elemento determinante, sino que éste debe ser legal, fundado y motivado en una ley, es decir, una norma general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

3.3.1 FUNDAMENTACIÓN.

La fundamentación, consiste en que los actos de autoridad que originen una molestia, deben estar apoyados en una disposición normativa general, en la cual se prevén situaciones concretas por las cuales sea procedente realizar dicho acto de autoridad, es decir, que exista una ley que lo autorice.

La fundamentación legal es una consecuencia directa del principio de legalidad consistente en que las autoridades sólo pueden hacer lo que expresamente las leyes les permiten, las autoridades deben tener facultades expresas para actuar contenidas en una ley de manera clara, para no presumirse.

Por lo tanto, para que un acto de autoridad en materia administrativa se considere correctamente fundado, es indispensable que en él no solo se invoque de manera general un Código, o la ley de la materia, sino que para considerar dicho acto como fundado, es necesario precisar en forma concreta los cuerpos legales o preceptos, incisos, subincisos, fracciones que se estén aplicando, es decir, los



La fundamentación, consiste en que los actos de autoridad que originen una molestia, deben estar apoyados en una disposición normativa general, en la cual se prevén situaciones concretas por las cuales sea procedente realizar dicho acto de autoridad, es decir, que exista una ley que lo autorice.

La fundamentación legal es una consecuencia directa del principio de legalidad consistente en que las autoridades sólo pueden hacer lo que expresamente las leyes les permiten, las autoridades deben tener facultades expresas para actuar contenidas en una ley de manera clara, para no presumirse.

Por lo tanto, para que un acto de autoridad en materia administrativa se considere correctamente fundado, es indispensable que en él no solo se invoque de manera general un Código, o la ley de la materia, sino que para considerar dicho acto como fundado, es necesario precisar en forma concreta los cuerpos legales o preceptos, incisos, subincisos, fracciones que se estén aplicando, es decir, los

supuestos normativos en que encuadra la conducta del gobernado, así como los cuerpos legales y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto de molestia.

Visto lo anterior, fundar un acto consiste en que una autoridad señale los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, contenido en el texto mismo del acto.

De igual forma, para que exista una completa fundamentación, la autoridad emisora del acto debe señalar los preceptos legales que le otorguen la competencia necesaria para emitir dicho acto, para tener plena eficacia jurídica.

3.3.2 MOTIVACIÓN.

A continuación de que la autoridad ha señalado los preceptos aplicables por medio de los cuales emite el acto de molestia, debe expresar las consideraciones lógico-

jurídicas en virtud de las cuales considera que el particular se encuentra en la situación jurídica concreta, es decir, debe señalar las circunstancias especiales, razones particulares y modalidades del caso específico que se hayan tomado en consideración y que encuadren dentro del marco general respectivo, contenido en una ley. Si dicho supuesto no corresponde al caso concreto, el acto de autoridad violaría la exigencia de la motivación legal.

Por lo tanto, la motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en los razonamientos contenidos en el texto mismo del acto autoritario, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Motivar un acto, es externar las consideraciones de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

La motivación y la fundamentación son figuras jurídicas distintas, para efectos de la validez de todo acto de

autoridad. Son únicas y no se pueden dividir, ya que no puede aceptarse que falte alguna de estas figuras para que se encuentre legalmente emitido un acto de autoridad, la falta de alguno de estos requisitos excluye la presencia del otro. Como se puede observar, ambos requisitos se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que no contengan relevancia para las mencionadas disposiciones.

De acuerdo con lo expuesto, todos los actos de molestia están sujetos a la Garantía de Legalidad señalada en el artículo 16 constitucional, no así los actos privativos, ya que todo acto privativo es, necesariamente un acto de molestia, por lo cual deben someterse tanto a la Garantía de Audiencia como a la de Legalidad contenidas en dichos artículos constitucionales.

3.4 ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.

El artículo 17 Constitucional establece cinco garantías constitucionales que sirven de base para la administración de la justicia en nuestro país. Tales garantías están dirigidas a asegurar las condiciones para que el Estado, por conducto de Tribunales independientes e imparciales impartan justicia con base en el Derecho, por lo tanto, forman parte indispensable de la Garantía de Impartición de Justicia, dichas garantías son:

- 1) La prohibición de autotutela o de "hacerse justicia por propia mano";
- 2) El derecho a la tutela jurisdiccional;
- 3) La abolición de las costas judiciales;
- 4) La independencia judicial; y
- 5) La prohibición de prisión por deudas de carácter civil.

Dicho artículo señala a la letra lo siguiente:

"Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

Ahora bien, a continuación se analizarán sólo dos de dichas garantías, por tener mayor trascendencia en el procedimiento contencioso administrativo federal.

3.4.1 PRINCIPIO DE NO AUTOTUTELA.

Alcalá Zamora⁵⁵ señala que, la autotutela se caracteriza porque uno de los sujetos en conflicto..., y aun a veces los dos, como en el duelo o en la guerra, resuelven o intentan resolver el conflicto pendiente con el otro, mediante su acción directa, en lugar de servirse de la acción dirigida hacia el Estado a través del proceso.

⁵⁵ Citado por OVALLE FAVELA, José. Garantías Constitucionales del Proceso. Ed. Mc. Graw Hill, 5ª. Edición, México. p. 283.

El Maestro Ignacio Burgoa⁵⁶, señala que el artículo 17 constitucional no contiene una garantía individual, y se traduce en una relación jurídica existente entre el gobernado por un lado y el Estado y sus autoridades por otro, creándose para el primero un derecho subjetivo público y para los segundos una obligación correlativa. Imponiendo además al sujeto dos deberes negativos:

- a) No hacerse justicia por propia mano; y
- b) No ejercer violencia para reclamar su derecho.

Por otro lado, manifiesta que dicho artículo, contiene tácitamente para los gobernados un deber positivo, anexo a aquélla, y que estriba en acudir a las autoridades estatales en demanda de justicia o en reclamo de sus derechos.

José Ovalle Favela⁵⁷ señala que, la prohibición general no sólo se dirige al legislador, sino también a la autoridades administrativas y a los juzgadores. Para que las autoridades administrativas no autoricen soluciones autotutelares a los

⁵⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. p. 636.

⁵⁷ OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit. p.286.

particulares, en sus actos de autoridad; pero también para que las autoridades no se hagan justicia por propia mano.

Aunque existen algunas excepciones que se han permitido como ocurre en los casos siguientes: 1) para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos que incumplan con sus obligaciones (*facultad disciplinaria*); 2) para sancionar a los particulares que incurran en infracciones a las leyes administrativas (*potestad sancionadora*); y 3) para el cobro inmediato y directo de los impuestos y demás créditos fiscales (*facultad económico-coactiva*).

Con excepción de los casos ya mencionados, las autoridades administrativas deben estar sujetas a la prohibición de la autotutela, ya que las autoridades no pueden revocar las resoluciones dictadas por ellas cuando hayan creado derechos en beneficio de los particulares, debiendo dichas autoridades someter sus pretensiones a los tribunales respectivos.

3.4.2 AUTONOMÍA DE LOS TRIBUNALES.

Mediante reforma del 17 de marzo de 1987, se adicionó el tercer párrafo del artículo 17 constitucional que señala que "las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones."

El Congreso Constituyente de 1917, estableció ciertas medidas para tratar de obtener la autonomía del Poder Judicial, siendo entre las más importantes las siguientes: 1) los once ministros que integraban la Suprema Corte y que solo sesionarían en pleno, serían electos por el Congreso de la Unión de entre los candidatos propuestos por las legislaturas de cada Estado; 2) Se les otorgo a los Ministros, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, la llamada *inamovilidad*, ya que no podían ser destituidos sino mediante el juicio de responsabilidad; y 3) Se eliminó la Secretaría de Justicia, la cual era considerada el instrumento administrativo del Poder Ejecutivo para dominar al Poder Judicial.

La independencia judicial sólo puede desarrollarse a plenitud en un sistema político que tenga como sustento el principio de la división de poderes y el sufragio libre de los ciudadanos ya que estas dos figuras son características indispensables de un régimen democrático, teniendo como objetivo, evitar la concentración del Poder Público en un solo individuo o en un órgano del Estado.

El principio de la división de poderes y la independencia judicial se involucran de manera necesaria y lógica. El sistema de pesos y contrapesos que permita controlar los abusos de poder, sólo puede funcionar de manera efectiva, si cada poder tiene independencia frente a los demás, en este caso, si el Poder Judicial es independiente de los otros Poderes. Ya que solo un Poder Judicial autónomo puede desarrollar de manera adecuada la función de controlar la legalidad y constitucionalidad de los actos de los demás poderes.

La autonomía o independencia judicial se refiere "al orden institucional que permite a los juzgadores emitir sus

decisiones conforme a su propia certeza de los hechos (obtenida con base en las pruebas practicadas en el proceso) y de acuerdo con el derecho que estimen aplicable al caso concreto, sin tener que acatar o someterse a indicaciones o sugerencias provenientes de sus superiores jerárquicos ni de los otros poderes".⁵⁸

Este orden institucional comprende a todo el conjunto de los juzgadores que forman el Poder Judicial, en sus relaciones con los demás poderes. La clara separación del Poder Judicial respecto de las demás poderes se le llama independencia judicial *orgánica*; y al conjunto de condiciones que permiten que cada juzgador ejerza sus funciones de manera independiente se le conoce como independencia judicial *funcional*.

Para poder asegurar la autonomía orgánica del Poder Judicial es necesario que se establezca el principio de unidad de jurisdicción, consistente en que todos los juzgadores, deben pertenecer al Poder Judicial ya sea federal o local de acuerdo a su competencia.

⁵⁸ OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit. p. 296.

Es obvio que un tribunal no por el solo hecho de pertenecer al Poder Judicial garantiza su independencia. Pero es evidente que la constante aparición de tribunales fuera de dicho poder tienden a debilitarlo, propiciando la diversidad y la contradicción en los criterios de interpretación jurisprudencial de la ley, ocasionando que el Poder Judicial no sea independiente o autónomo de los demás poderes del Estado. Por lo cual, se han presentado múltiples discusiones respecto a la necesidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se incorpore al Poder Judicial con el objetivo de dotarlo de plena jurisdicción que dicho Poder tiene.

La autonomía judicial no significa impunidad por parte de los juzgadores al cometer infracciones ocasionadas en el ejercicio de sus funciones. Ya que la independencia representa para los juzgadores la no sujeción a indicaciones que provengan de los superiores jerárquicos o de otros poderes, pero sí exige que su conducta esté sometida al imperio del derecho.

CAPITULO IV

DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y

ADMINISTRATIVA

4.1 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.

La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra contemplada en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, artículo que a la letra señala:

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

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

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución

proceda de conformidad con las leyes fiscales.

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

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

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

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 de Justicia Fiscal y Administrativa 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.⁵⁹

⁵⁹ Modificada mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre del 2000, vigente a partir del 1 de enero del 2001, corrigiendo la oscuridad de esta fracción, previa a la reforma que señalaba: " las que resuelvan los recursos

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

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

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

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

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

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

administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo".

4.1.1 SALA SUPERIOR.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se compone de once Magistrados, designando de entre ellos a uno como Presidente del Tribunal durante un periodo de dos años, teniendo el beneficio de reelección relativa.

La Sala Superior actuará en Pleno o en Secciones; el Pleno podrá sesionar con la presencia de 7 de sus miembros y las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes; por su parte, cada una de las dos Secciones se integrará con cinco magistrados de entre los cuales se elegirá al presidente, siendo sólo necesaria la presencia de cuatro de sus miembros para sesionar. El Presidente del Tribunal no integrará ninguna sección.

La competencia expresa del Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está regulada en el artículo 16 de su Ley Orgánica que señala lo siguiente:

“Artículo 16. Es competencia del Pleno:

I. Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

I-Bis. Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.

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

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

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

V. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuesto del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.

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

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

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

consideración del Presidente de la República.

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

X. Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

XI. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.

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

XIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para

que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.

XIV. Las demás que establezcan las leyes.”

Las sesiones que realice el Pleno de la Sala Superior serán públicas, y únicamente serán privadas cuando se designe Presidente del Tribunal, se ventilen cuestiones públicas, o bien que la moral, el interés público o la ley así lo exijan.

Por lo que respecta a las Secciones de la Sala Superior del Tribunal, su competencia está regulada por el artículo 20 de la referida Ley Orgánica, siendo la siguiente:

I. Resolver los juicios en los casos siguientes:

- Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.
- En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

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

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

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

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

VI. Las demás que establezcan las leyes.

Al igual que en las sesiones del Pleno, las realizadas por las Secciones de la Sala Superior serán públicas, y solo serán privadas en los mismos supuestos señalados con anterioridad.

Por último cabe destacar, que la Sala Superior conoce también por atracción⁶⁰ de los juicios que de conformidad con el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, revistan características especiales, en los siguientes dos casos:

- I. 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 combatida.
- II. 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.

Para ejercer la facultad de atracción se estará a las siguientes reglas:

- 1.- La petición que, en su caso, formulen las Salas Regionales o las autoridades deberá presentarse hasta antes del cierre de la instrucción.

⁶⁰ De oficio o a petición fundada de la Sala Regional Instructora.

2.- La Presidencia del Tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala Regional antes del cierre de la instrucción.

3.- 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 recibirlas 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.

4.- 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 lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda, conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.

4.1.2 SALA REGIONAL.

De conformidad con el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, cada una de las Salas Regionales está integrada por tres Magistrados, siendo indispensable que estén presentes los tres Magistrados para sesionar, bastando para resolver el asunto la mayoría de votos.

La competencia territorial se encuentra regulada por el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la República Mexicana se divide en las siguientes regiones:

- a) Del Noroeste I. Con jurisdicción en el Estado de Baja California.
- b) Del Noroeste II. Con jurisdicción en el Estado de Sonora.
- c) Del Noroeste III. Con jurisdicción en los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.
- d) Del Norte-Centro I. Con jurisdicción en el Estado de Chihuahua.

- e) Del Norte-Centro II. Con jurisdicción en los Estados de Coahuila y Durango.
- f) Del Noreste. Con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas.
- g) Del Golfo-Norte. Con jurisdicción en el Estado de Tamaulipas con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del propio Estado.
- h) De Occidente. Con jurisdicción en los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.
- i) Del Centro I. Con jurisdicción en los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.
- j) Del Centro II. Con jurisdicción en los Estados de Querétaro y San Luis Potosí.
- k) Del Centro III. Con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán.
- l) De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.

- m) De Oriente. Con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala y Puebla.
- n) Del Golfo. Con jurisdicción en el Estado de Veracruz.
- ñ) Del Pacífico. Con jurisdicción en el Estado de Guerrero.
- o) Del Sureste, con jurisdicción en el Estado de Oaxaca.
- p) Peninsular. Con jurisdicción en los Estados de Campeche y Yucatán.
- r) De Chiapas-Tabasco. Con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Tabasco.
- s) Del Caribe. Con jurisdicción en el Estado de Quintana Roo.
- t) Metropolitana. Con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.

En cada región habrá el número de Salas que acuerde el Pleno de la Sala Superior, y se ubicarán en la sede que el mismo señale.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra el domicilio

fiscal del demandante, con excepción de los siguientes casos:

1. Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
2. Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado.
3. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional.
4. El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.

En los primeros tres casos, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada y, en el último caso, se atenderá al domicilio del particular.

En el caso de que el demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular (Juicio de Lesividad), será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.

La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra regulada en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, artículo transcrito con anterioridad, aclarando que se exceptúan del artículo 11 de la Ley Orgánica, las que corresponden resolver al Pleno o a las Secciones (de acuerdo a su competencia expresa o bien por atracción, como señalamos anteriormente), ya que en dichos casos la Sala Regional solamente se encarga de la instrucción del juicio.

4.2 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

Procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contra resoluciones dictadas

por autoridades administrativas, sea que las impugnen los particulares o las mismas autoridades por considerarlas ilegales. "Sólo aquella decisión, concretada en una resolución, emanada como un acto de imperio de la autoridad puede ser reclamada ante el Tribunal de anulación."⁶¹

La resolución combatida mediante el juicio de nulidad debe reunir las siguientes características:

- a) Que sea definitiva.
- b) Que lesione un interés o cause un agravio o perjuicio.
- c) Que sea personal y concreta.
- d) Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta.
- e) Que sea nueva.⁶²

⁶¹ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. Ed. Porrúa, México. p. 105 y 106.

⁶² Que no haya sido materia de sentencia por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o exista consentimiento, es decir, que no se promovió algún medio de defensa en términos de la ley respectiva.

De acuerdo a lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, será improcedente el juicio de nulidad en los casos siguientes:

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- II. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.
- III. Que haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- IV. Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala el Código Fiscal de la Federación.

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

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

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

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

- VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

- IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.
- X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.
- XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado
- XII. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.
- XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

- XIV. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal de la Federación o de las leyes fiscales especiales.
- XV. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posteridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- XVI. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.

El artículo 203 del Código Tributario establece como causales de sobreseimiento del juicio de nulidad 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 202 del Código Fiscal de la Federación.
- III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransferible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.
- V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

- VI. El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.⁶³

4.3 PARTES EN EL JUICIO.

En el juicio que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa serán partes:

I. El demandante o actor.

II. Los demandados.

III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General del Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se

⁶³ Cuando el juicio lo promueven dos personas físicas y solo una de ellas acredita su interés jurídico, el sobreseimiento es parcial. Si son dos o más copropietarios y no demuestran la existencia de un acto que les cause perjuicio, por estar impugnando los hechos asentados en un acta parcial, el sobreseimiento es total. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Ob. Cit. p.136.

controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

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

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

El demandante o actor es quien promueve el juicio de nulidad y pueden tener tal carácter el particular o la autoridad administrativa (juicio de lesividad), siendo aquella persona a quien perjudica el acto que se reclama a través del juicio de nulidad.

El demandante podrá autorizar en su demanda a los licenciados en derecho para que a su nombre reciba notificaciones, hacer promociones de trámite, rendir

pruebas, presentar alegatos e interponer recursos, para lo cual el profesionista necesita registrar su cédula profesional.

En el escrito de demanda deberá aparecer un solo demandante, salvo cuando la resolución impugnada afecte los intereses de dos o más personas, las que podrán promover el juicio de nulidad en un solo escrito de demanda, pero designando en él a un representante y en caso de no hacerlo el magistrado instructor, al admitir la demanda, lo designará de entre ellos.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público será parte:

- a) Cuando se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.
- b) Cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

Cuando la Sala que conozca de la demanda considere que alguna autoridad deba ser parte del juicio, no habiendo sido

señalada como tal por el actor, de oficio deberá corrersele traslado para que manifieste lo que a su derecho convenga.

El "tercero", como dicho artículo lo señala será aquel que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, por lo que el tercero es parte interesada en apoyar la defensa que hace la autoridad demandada. El tercero es poseedor de un derecho que sufrirá detrimento si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho, es vencida en el juicio de nulidad, por lo tanto, para que la sentencia que se dicte le ocasione consecuencias jurídicas, debe llamársele a juicio para que manifieste lo que considere correcto.

"La doctrina sudamericana y española, al aludir al tercero, hablan del coadyuvante. En el anterior Código Fiscal el legislador distinguía entre ambos conceptos, lo cual ya no hace el vigente, cuyas principales diferencias entre una y otro son:

a) El tercero es parte obligatoria y el coadyuvante es parte voluntaria.

b) El tercero apoya la validez de la resolución que se reclama a la autoridad; el coadyuvante apoya la nulidad de la resolución impugnada por la autoridad.

c) El tercero, si no es llamado a juicio, puede hacer "retroceder" el procedimiento o interrumpir su tramitación, mientras que el coadyuvante puede intervenir en cualquier momento del juicio y su presentación no puede hacer retroceder el procedimiento, ni interrumpirlo."⁶⁴

4.4 LA DEMANDA.

La demanda es el acto de iniciación del proceso y deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado⁶⁵, directamente ante la Sala Regional en cuya

⁶⁴ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Ob. Cit. p. 167 y 168.

⁶⁵ Con fundamento en el penúltimo y último párrafos del artículo 207, cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el

circunscripción tenga su domicilio fiscal el demandante⁶⁶ o bien enviarse por correo registrado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de dicha Sala, siempre que el envío se realice en el lugar que resida el demandante.

Cuando por algún error se presente la demanda ante una Sala Regional que por razón de territorio es incompetente, ésta al recibir la demanda, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la Sala Regional que a su juicio considere competente, enviando el expediente que contiene los autos.

El escrito de demanda deberá contener los elementos señalados en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, siendo los siguientes:

cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo si el particular solicita iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un Tratado para evitar la doble tributación, incluyendo el procedimiento arbitral. En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretado por autoridad judicial, el plazo será de un año.

⁶⁶ Hasta el 31 de diciembre de 1993 la demanda se presentaba en la Sala Regional que correspondía al domicilio de la autoridad demandada.

- a) El nombre del demandante y domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente, en caso de que no se señale el domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la Sala que corresponda las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia Sala.

- b) La resolución impugnada, por medio de la cual el actor demuestra su interés jurídico.

- c) Las autoridades demandadas.

- d) Exponer los hechos que dan motivo a la demanda, constituyendo los antecedentes de la resolución impugnada, exponiéndose la situación que generó la resolución impugnada, y los actos que la autoridad ha realizado contra el actor.

- e) Las pruebas que ofrezca, al ofrecerse pruebas periciales o testimoniales, se señalará los hechos sobre los que

versaran, así como los nombres y domicilios de los peritos y testigos.

f) Los conceptos de impugnación, es decir, los fundamentos de derecho en que el actor apoye su demanda de nulidad.

g) El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya. Es importante señalar dichos datos cuando exista un tercero, ya que de no hacerlo y tener conocimiento del juicio, se comete una violación sustancial al procedimiento y por lo tanto se deberá reponer el procedimiento por no haber emplazado al tercero.

h) Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda. Este requisito fue adicionado con la reforma del 31 de diciembre de 2000, traduciéndose en mayor seguridad jurídica para el actor.

Las consecuencias por no cumplir con los requisitos señalados en los incisos a), b) y e) serán que el Magistrado

Instructor deseche por improcedente la demanda, y en el caso que se omitan los demás datos el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, con el apercibimiento que en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada o por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

El demandante deberá adjuntar a su escrito de demanda lo siguiente:

1. Una copia de la demanda y de los documentos anexos, para cada una de las partes. "Esto es en acatamiento a la garantía de audiencia, ya que al tener ante sí una copia de la demanda de nulidad donde constan textualmente los argumentos de impugnación o anulación, permite a cada una de las autoridades implicadas hacer una defensa más elaborada y sistemática del acto impugnado ante el Tribunal Fiscal, lo que, además, incide en el principio de igualdad de las partes, o equilibrio procesal, ante dicho Tribunal."⁶⁷

⁶⁷ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Edit. Porrúa. p.359.

2. Si la demanda es presentada por el apoderado del demandante, sea éste persona física o moral, deberá acompañarse el documento donde acredita la personalidad, salvo que en la resolución impugnada se le esté reconociendo dicha personalidad. Ya que el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación señala lo siguiente:

"Artículo 200.- Ante el Tribunal Fiscal de la Federación no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar, en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso. La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo; o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas. **Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones.** La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.”
(El énfasis es nuestro)

3. El documento en que conste el acto impugnado. En el supuesto de no poseerse por haberse extraviado deberá solicitar una copia certificada a la autoridad que la notificó y en caso que ésta no lo otorgue dentro del término legal para acudir ante el juicio de nulidad, presentar la demanda acompañada de la copia sellada por la oficialía de partes de la autoridad notificadora, para que el Magistrado Instructor requiera a la autoridad para que al realizar su contestación la exhiba. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa deberá acompañarse la copia en que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad.

4. La constancia de notificación del acto impugnado. Es común que los notificadores no entregan el acta de notificación o ésta es extraviada por el notificado, o se notifica por correo, en estos supuestos el demandante deberá señalar la fecha en que se realizó la notificación. Si la autoridad demandada, al contestar señala con el acta de notificación que la presentación de la demanda es

extemporánea, el Magistrado Instructor concederá cinco días como plazo, a partir del momento en que surta efectos la notificación, a la parte actora para que exprese lo que a su derecho convenga, en caso de no desvirtuar la legalidad de la notificación, se presumirá legal la diligencia de notificación de la resolución impugnada.

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

6. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, debiendo ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el artículo 232, que es cuando el domicilio de los testigos se localiza fuera de la sede de la Sala Regional, caso en el cual se girará un exhorto solicitando el auxilio de algún juez o magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún tribunal administrativo federal.

7. Las pruebas documentales que ofrezca. Cuando las pruebas documentales no obren en poder de la actora,

deberá ésta solicitarlas por escrito a la autoridad administrativa que las posee y en caso de que ésta no las otorgue deberá acompañarse la copia del escrito sellado por la oficialía de partes de esta última, "presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda", para que el Magistrado Instructor, al correr traslado de la demanda, requiera a ésta su envío junto con la contestación. "En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo".

En caso de no adjuntarse los documentos señalados, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días, de no presentarse en dicho plazo los documentos señalados en los números del 1 al 4, se tendrá por no presentada la demanda, y si se trata de las pruebas a que se refieren los números 5, 6 y 7, se tendrán por no ofrecidas.

El Magistrado al tener a la vista la demanda, deberá revisar de oficio que el escrito esté firmado, ya que en caso contrario la misma se tendrá por no presentada, a menos

que el promovente no sepa o no pueda firmar, pues en este caso bastará con que imprima su huella digital y que firme otra persona a su ruego.

Una vez que se han revisado todos y cada uno de los requisitos señalados con anterioridad y, en su caso, se han cumplido todos los requerimientos, el Magistrado Instructor emite un acuerdo en el cual se admite a trámite la demanda ante el Tribunal. El auto admisorio se notifica personalmente a la autoridad demandada, emplazándolo para que la conteste en los 45 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación.

4.5 LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.

La parte actora tiene la posibilidad en el juicio de nulidad de ampliar su demanda⁶⁸ dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma, en los supuestos

⁶⁸ Mediante las reformas que sufrió el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación para el año 1996, el plazo para ampliar la demanda se redujo de 45 a 20 días.

señalados por el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación:

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

Se configura la negativa ficta cuando una petición hecha a la autoridad no recibe respuesta por escrito dentro del plazo de tres meses. El silencio de la autoridad se considera como una resolución en sentido negativo a lo solicitado. Por consiguiente, al combatir una negativa ficta, debe de

atacarse el silencio de la autoridad tal y como si existiese una resolución por escrito, la figura de la negativa ficta se establece en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación:

“Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 34-A será de ocho meses.

Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.”

(el énfasis es nuestro)

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar las copias necesarias para el traslado, las pruebas y los documentos que en su caso se presenten. Siendo aplicable en lo

conducente lo señalado en el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación.

4.6 CONTESTACION.

Una vez que se haya corrido traslado a las autoridades demandadas con el escrito de demanda y los documentos anexos, dichas autoridades contarán con el plazo de 45 días hábiles para formular su contestación.⁶⁹

En la contestación de la demanda, la autoridad (que es normalmente la parte demandada, a excepción del juicio de lesividad en que el demandado es el gobernado) tratará de demostrar por qué el acto administrativo impugnado es legal y apegado a derecho.

Si la Contestación de Demanda no se produce a tiempo o no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo

⁶⁹ Cuando los demandados fueran varias autoridades el término para contestar les correrá en forma independiente.

que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Los artículos 213 y 214 del Código Fiscal de la Federación, especifican los elementos que el demandado debe señalar en su contestación, siendo los siguientes:

I. Debe adjuntar copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

II. Señalar los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, los cuales están regulados por el Capítulo VI, del Título VI del Código Fiscal de la Federación, del artículo 217 al 229.

III. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda, es decir, señalar las causales de improcedencia y sobreseimiento.

IV. Debe referirse concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso, pues en caso contrario se tendrán por ciertos los que manifieste el actor.

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

VI. Las *pruebas* que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos, y el cuestionario que deba desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado; en su caso, se acompañará la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Cabe señalar, que para los efectos de la contestación a la demanda será aplicable, en lo conducente, los tres últimos párrafos del artículo 209, referentes al apercibimiento en caso de omisiones.

VII. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

Es importante indicar que en la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de Derecho de la resolución impugnada.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma y se correrá traslado a fin de que el actor pueda ampliar su demanda⁷⁰, de igual forma cuando se aporten elementos que el actor desconozca se señalará en el acuerdo que admite la contestación la posibilidad de que el actor amplíe

⁷⁰ Situación analizada en este capítulo, en el punto 4.5 LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.

su demanda en términos del artículo 210 del Código Fiscal de la Federación.

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Por último, cuando haya contradicciones entre los fundamentos de hecho y de derecho en la contestación de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la realizada por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado de que dependa aquélla, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por éstos últimos.

4.7 AMPLIACIÓN A LA CONTESTACIÓN.

Después de que el actor ha realizado su ampliación a la demanda, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a las autoridades demandadas para que produzcan su

ampliación a la contestación dentro del término de 20 días, siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación, siguiendo las disposiciones relativas a la contestación de la demanda.

Al respecto señala Emilio Margáin Manautou⁷¹ que, "no debe olvidarse que la contestación de la autoridad a una demanda que la parte actora tiene derecho a ampliar, equivale a la resolución por escrito, y que la contestación a la ampliación de la demanda es igual al escrito de contestación a la demanda, de tal manera que si la autoridad no produce este segundo escrito pierde todo derecho a impugnar la sentencia, por cuanto que no hubo, digamos, contestación a la demanda."

Respetando en todo momento lo señalado por el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, ya que no se pueden cambiar los fundamentos y motivos de la resolución impugnada en el oficio por el cual la o las autoridades demandadas amplíen la contestación a la demanda.

⁷¹ Margáin Manautou, Emilio. Ob. Cit. p. 233.

Por último, se establece como excepción en el artículo 214 antepenúltimo párrafo, el hecho que el demandado debe acompañar o adjuntar a su oficio los documentos que prevé el propio artículo en comento, salvo que los hubiere acompañado a la contestación de la demanda.

4.8 PRUEBAS.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, en los procedimientos substanciados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se admitirán toda clase de pruebas, con excepción de la confesión de las autoridades en las que tenga que absolver posiciones, así como la petición de informes, a menos que éstos consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

En términos del artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, son admisibles en juicio todo tipo de pruebas, exceptuando la confesión a cargo de la autoridad mediante absolución de posiciones, así como la petición de informes.

Sin embargo, el hecho de que en el juicio contencioso se admitan todo tipo de pruebas no da la libertad a las partes para ofrecer cualquier medio de prueba, sino aquéllas que sean idóneas o pertinentes para demostrar los hechos cuestionados.

Cabe aclarar que la carga de la prueba según lo dispone el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el demandado de sus excepciones. El demandado sólo estará obligado a probar en el caso de que haga valer excepciones contra los argumentos de impugnación del actor, si el demandado solamente niega, no está obligado a probar, existiendo excepciones contenidas en el artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, siendo las siguientes:

1. Cuando la negativa implique la afirmación de un hecho.
2. Cuando se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el demandado.

3. Cuando se desconozca la capacidad.

La regla general señala que está obligado a probar la parte que afirma. El efecto de negar lisa y llanamente, sin que en dicha negativa estén presentes los casos antes señalados es revertir la carga de la prueba a la contraparte.

Por otro lado, el Magistrado Instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

También se menciona que las pruebas supervenientes podrán presentarse, siempre y cuando no se haya dictado sentencia, por lo cual el Magistrado Instructor deberá dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Por prueba superveniente se entiende aquella prueba que no existía como tal, en el momento procesal en que el interesado tenía que haberla exhibido, teniendo las siguientes condiciones:

a) Que sea de fecha posterior a la presentación de la demanda.

b) Que siendo de fecha anterior a la presentación de la demanda, el oferente afirme bajo protesta de decir verdad que la desconocía.

El momento procesal oportuno para presentar las pruebas respecto de la parte actora será al exhibir su escrito inicial de demanda, "aunque existen pruebas que por su naturaleza necesitan una preparación específica"⁷², como son la prueba pericial, la testimonial y la expedición de documentos por autoridades.

Cuando en un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se presenten problemas de índole técnica, que requieran de conocimientos especializados para su resolución, la Sala del conocimiento deberá desahogar la prueba pericial, que con fundamento en el artículo 231 del Código Fiscal de la Federación se realizara de forma siguiente:

⁷² CASTREJON GARCÍA, Gabino E. Ob. Cit. p. 635-636.

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

II. El magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las declaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

III. En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente

se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

IV. Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta.

La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción II de este precepto.

V. El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar perito valuator, el nombramiento deberá recaer en una

institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.

El perito tercero designado por la Sala Regional puede ser recusado por las partes cuando esté en alguno de los casos de impedimento a que se refiere el artículo 204 del citado Código, lo cual se promoverá ante el Magistrado Instructor, dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se le designe; quien solicitará al perito recusado que rinda un informe dentro de los tres días siguientes y a falta del informe se presumirá cierto el impedimento o si se encuentra fundada la recusación la Sala Regional designará nuevo perito tercero.

Para desahogar la prueba testimonial señala el artículo 232 del Código Fiscal de la Federación que, se requerirá a la oferente de la prueba para que presente a los testigos y cuando éste manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta

■

pormenorizada y podrán serles formuladas por el magistrado o por las partes preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

Cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el magistrado instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto. Para diligenciar el exhorto el magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación podrá solicitar el auxilio de algún juez o magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún tribunal administrativo federal.

Señala el artículo 233 del multicitado Código en relación a la expedición de copias certificadas, y con el fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tiene obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes,

las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al magistrado instructor que requiera a los omisos.

Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandado para probar los hechos imputados a aquélla y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

En los casos en que la autoridad no sea parte, el magistrado instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de multas de hasta el monto equivalente al salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al trimestre, a los funcionarios omisos.

Cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las

autoridades podrán solicitar un plazo adicional para hacer las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan, el magistrado instructor podrá considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada.

4.9 ALEGATOS.

Los alegatos son consideraciones y argumentos legales de las partes por los que tratan de demostrar al juzgador que el desarrollo procesal se ha inclinado en su favor, ya que las pruebas aportadas por su parte han demostrado los hechos por él afirmados, siendo aplicable el derecho invocado para que se emita sentencia a su favor, conforme a las reglas propias del proceso señaladas en la ley.

Es decir, es aquella fase de la instrucción donde las partes establecen los razonamientos lógico-jurídicos por virtud de los cuales se fortalece el valor de las pruebas ofrecidas durante la substanciación del procedimiento con el objetivo

de desvirtuar los argumentos y las pruebas de la contraparte.

El artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, señala respecto a los alegatos y al cierre de instrucción lo siguiente:

“Artículo 235.- El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y 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.”

Manifestando Margáin Manautou⁷³, que los alegatos “sirven esencialmente a la parte demandante, para que se haga un examen comparativo entre las causales de ilegalidad expuestas en el escrito de demanda en contra de la resolución impugnada y la contestación que produce la autoridad demandada a cada una de ellas, así como de sus

⁷³ Margáin Manautou, Emilio. Ob. Cit. p. 340.

pruebas, con el objeto de destacar que esta última no alude a todos y cada uno de los agravios expuestos, o bien alude parcialmente a alguno de ellos, o bien se pretende mejorar el acto combatido introduciéndose argumentos no expuestos en éste o invocándose disposiciones no citadas en él. Hay que evitar que la autoridad con su contestación, se sustraiga de la litis y si lo hace hay que destacar ello al elaborar los alegatos.”

Como podemos percatarnos de la transcripción anterior, una vez que hayan transcurrido diez días de concluida la substanciación del Juicio; el Magistrado Instructor notificará a las partes por lista, a fin de que las mismas ofrezcan sus alegatos en el término de cinco días, los cuales ofrecidos o no, y siempre que no exista cuestión pendiente ni prueba alguna por desahogar, quedará cerrada la Instrucción sin necesidad de declaratoria expresa, estando así el Tribunal en la posibilidad de emitir sentencia.⁷⁴

⁷⁴ La gran mayoría de los Magistrados Instructores de las Salas Regionales, han optado, al tener por contestada la demanda, indicar a las partes que “tiene un plazo de cinco días para formular alegatos en los términos del artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, mismo que correrá a partir de los diez días siguientes a la fecha en

4.10 LA SENTENCIA.

Al encontrarse las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa integradas por tres Magistrados, en términos del artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se le atribuye a uno de ellos, denominado Magistrado Instructor, la facultad para formular el proyecto de sentencia dentro de los 45 días siguientes al cierre de instrucción, teniendo las partes el derecho de promover Excitativa de Justicia (artículo 240 del Código Fiscal de la Federación), si no estuviere el proyecto dentro de dicho término.

Ahora bien, el Código Fiscal de la Federación señala que la Sentencia debe pronunciarse por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, dentro de los 60 días siguientes al cierre de instrucción⁷⁵, debiendo estar fundadas en Derecho y examinarse todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; es en la

que surta efectos la notificación del presente acuerdo, con o sin ellos quedará cerrada la instrucción sin declaratoria expresa.

⁷⁵ Estando dentro de dicho plazo el de los 45 días a que está obligado el Magistrado Instructor para formular proyecto de sentencia.

sentencia donde la Sala realiza todas las valoraciones a las pruebas aportadas durante el procedimiento, debiendo sujetarse a las reglas establecidas en los artículos 237 y 238 del Código Fiscal de la Federación, los cuales señalan el respecto lo siguiente:

“Artículo 237.- Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la

resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda."

(El énfasis es nuestro)

"Artículo 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

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

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

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

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

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

El Tribunal Fiscal de la Federación 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.”

(El énfasis es nuestro)

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pronunciará sus sentencias de acuerdo con el artículo 239 del Código Fiscal de la federación, en los siguientes sentidos:

- 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.

Cuando alguna de las partes estime obscura, ambigua o contradictoria una sentencia definitiva emitida por el

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá promover por una sola vez aclaración de sentencia, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta sus efectos su notificación.

Por último, en caso de que la autoridad demandada omita dar cumplimiento a la sentencia firme, caiga en un exceso o defecto, o bien repita el acto impugnado, la parte actora puede recurrir al Tribunal Fiscal de la Federación e interponer Queja, a fin de que la Sala emita acuerdo y emplace a la Autoridad omisa para que explique su proceder y realice lo ordenado por la Sala.

4.11 RECURSOS.

En el lenguaje forense, recurrir es entablar recurso contra alguna resolución, significando la expresión "recurso", derivada del latín *recursus*, la acción o efecto de recurrir, o más precisamente la acción por medio de la cual se reclama de las resoluciones dictadas por la autoridad.⁷⁶

⁷⁶ CASTREJON GARCÍA, Gabino E. Derecho Tributario. Cárdenas Editor Distribuidor, México 2002. p.510

Por lo tanto, el recurso es el medio que la ley concede a las partes para obtener que una resolución o sentencia sea modificada o dejada sin efecto. Es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde.

En virtud de lo anterior, en contra del auto de desechamiento o que tenga por no presentada la demanda, la contestación, o la ampliación de ambas, o de alguna prueba, que emita el Magistrado Instructor, las partes en el juicio podrá interponer el recurso de reclamación que contempla el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, dentro de los siguientes quince días a cuando se haya notificado dicho acuerdo. Resultando aplicable la jurisprudencia emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

**RECLAMACIÓN. PROCEDE EL RECURSO
PREVISTO EN EL ARTÍCULO 242 DEL**

**CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.
NO SÓLO CONTRA RESOLUCIONES
EXPRESAMENTE CONSIGNADAS EN ÉL,
SINO TAMBIEN CONTRA AQUÉLLAS DE
NATURALEZA ANÁLOGA.-**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya estableció criterio en cuanto a que la interpretación del citado precepto no debe hacerse de manera limitativa sino amplia, en aras de la garantía de defensa del contribuyente, y si bien esa interpretación surgió a la luz del texto de la ley vigente en mil novecientos noventa y cuatro (que no contemplaba expresamente la reclamación cuando se tenía por no interpuesta la demanda), con posterioridad el legislador adecuó el contenido del artículo al espíritu de ese criterio judicial (ahora sí lo prevé para el caso referido), de donde se advierte que **el recurso de reclamación en el juicio fiscal procede no sólo contra las resoluciones referidas en él, sino en todos los casos donde los temas giren sobre tales puntos; de manera que si dicho recurso procede contra las determinaciones expresamente referidas, de igual forma resultará procedente en casos no previstos pero análogos.**⁷⁷

(El énfasis es nuestro)

El recurso de reclamación se interpondrá ante la Sala donde esté adscrito el Magistrado Instructor, ordenándose correr traslado a la contraparte para que en el término de quince

⁷⁷ visible en el Semanario Judicial de la Federación del mes de noviembre de 2001, p. 458.

días manifieste lo que a su derecho convenga, y sin más trámite, se dará cuenta a la Sala para que resuelva lo conducente dentro del término de cinco días.

Si las violaciones procedimentales no son combatidas por las partes mediante tal recurso, posteriormente no será posible plantearlas como concepto de violación en el amparo directo, ya que los mismos no serán motivo de estudio, dado que no se combatieron dentro del momento procesal oportuno, teniéndose por tanto como actos consentidos.

Una vez que la Sala emitió su sentencia y está ha sido notificada, puede ser recurrida por las partes mediante Juicio de Amparo Directo para el particular, y el Recurso de Revisión Fiscal para las autoridades demandadas.

Las autoridades demandadas tienen un plazo de quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la sentencia para hacer valer el recurso de revisión mediante escrito que presente ante la Sala responsable, cuando las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa no le sean favorables o cuando lo sean sólo parcialmente.

Cuando la sentencia emitida por dicho Tribunal no favorece al particular o lo favorece parcialmente, procede el juicio de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación de la sentencia.

En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito considere procedente el Recurso de Revisión o conceda el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión al particular, el expediente deberá ser devuelto a la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conoció del asunto con el objetivo de que emita un nuevo fallo siguiendo los lineamientos señalados por el Colegiado.

CAPITULO V

LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

5.1 CONCEPTO.

La palabra suspensión de origen latino "suspensio, suspensionis", es la acción o efecto de suspender. Por su parte el verbo suspender del latín "suspendere", en una de sus acepciones significa: "Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra."⁷⁸

Gramaticalmente hablando, la suspensión indica una conducta por la que se paraliza temporalmente una acción o una obra, equivale a frenar, paralizar, detener o evitar la producción de algún hecho, su continuación o la permanencia de una determinada situación.

⁷⁸ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española. Madrid, 1970. p. 1231.

Debido a que la figura de la suspensión en el juicio de nulidad es de aparición reciente, la doctrina existente al respecto es relativa al juicio de amparo.

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa⁷⁹ nos da una definición de suspensión relacionada a la materia del juicio de amparo, siendo la siguiente: "la suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de plano u oficiosa, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiese provocado."

Por otro lado, Carlos Arellano García señala que "la suspensión en el amparo es la institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener

⁷⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México, 2001. p. 711.

temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo hasta que legalmente se pueda continuar o hasta que se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria."⁸⁰

Del mismo modo, señala como elementos constitutivos de la suspensión:

a) Se trata de una institución jurídica dado que hay una pluralidad de relaciones jurídicas entre la parte que solicita la suspensión, el órgano que la decreta, la autoridad responsable que ha de acatarla, el tercero perjudicado que puede oponerse o que por lo menos tiene garantizados sus derechos.

b) La suspensión está prevista legalmente pero, en todos los casos, aun cuando opera de oficio, requiere de una determinación de la autoridad competente que la decrete.

⁸⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa. México, 2001. p. 886 y 887.

c) La autoridad competente que decreta la suspensión ordena que se detenga la realización del acto reclamado.

d) Tal detención de la realización del acto reclamado es temporal, es transitoria, no es definitiva. Sólo la sentencia de amparo puede producir una paralización definitiva. La suspensión siempre es temporal, tiene límites de duración, no puede ir más allá del momento en que causa ejecutoria la sentencia definitiva de amparo.

e) La suspensión se produce "en el juicio de amparo". Esto quiere decir, durante la tramitación del juicio de amparo, nunca antes de que se inicie el juicio de garantías y nunca cuando ya haya sentencia definitiva ejecutoriada.

f) Decimos "hasta que legalmente se pueda continuar" porque la realización del acto reclamado podrá continuarse, si se trata de suspensión provisional, una vez que se haya resuelto negar la llamada "suspensión definitiva". Por ello, no aludimos en la definición a que la suspensión opere hasta que haya sentencia, máxime que, aun habiendo sentencia

definitiva la suspensión permanece mientras se tramita el correspondiente recurso instaurado contra la sentencia definitiva.

g) Cuando ya hay sentencia ejecutoriada concluye la misión de la suspensión del acto reclamado. Si el amparo se concede, el acto reclamado habrá quedado paralizado definitivamente, no por efecto de la suspensión sino por efecto de la sentencia concesoria del amparo. Si el amparo se niega, la autoridad responsable recuperará su potestad para llevar a efecto el acto reclamado.⁸¹

Por lo que, en el juicio de amparo la suspensión es la determinación judicial por la que se ordena detener la realización del acto reclamado, temporalmente, mientras se resuelve la cuestión constitucional planteada.

En vista de lo anterior, podríamos definir la suspensión en el juicio de nulidad como la institución jurídica por virtud de la cual la Sala Regional competente ordena la paralización temporal para lo futuro del inicio, desarrollo ó ejecución del

⁸¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Ob. Cit. p. 887.

acto impugnado hasta que por medio de sentencia definitiva firme se resuelva sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado.

5.2 NATURALEZA JURÍDICA.

La suspensión en el procedimiento contencioso administrativo, contemplada en el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación a partir de enero de 2001, constituye una medida cautelar⁸² que impide la ejecución de las resoluciones y actos definitivos impugnados en el juicio contencioso administrativo, operando únicamente sobre actos positivos de los cuales se ordena la detención o paralización hasta en tanto se dicte sentencia definitiva firme.⁸³

⁸² Las medidas cautelares, son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas o a la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso.

⁸³ Cabe aclarar que la reforma por la que se incorporó el multicitado artículo 208-Bis fue omisa en señalar que se refiere a las medidas cautelares que se pueden promover por los particulares, a fin de suspender los efectos de la ejecución de actos de autoridad en materia administrativa, en cuanto que en materia de créditos fiscales, continuara bajo el mismo procedimiento regulado por el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

Dicha medida cautelar solo se refiere sobre actos positivos, esto es los que se traducen en una actuación, en una conducta activa, en un hacer o en un dar, pero nunca respecto a actos negativos correspondientes a una abstención, ya que no puede suspenderse lo que no es susceptible de realizarse; ya que la suspensión detiene o paraliza la actuación de la autoridad pero no tiene el carácter restitutorio o destructivo de la actuación de la autoridad, al respecto el maestro Burgoa⁸⁴ señala que, la suspensión no es una "providencia constitutiva" sino mantenedora o conservadora de una situación ya existente. En otras palabras, la suspensión no crea derechos o intereses jurídicos sustantivos a favor del quejoso, sino que los preserva únicamente en cuanto que no se afecten por dicha ejecución, efectos o consecuencias.

Por lo tanto, en el procedimiento contencioso administrativo se otorgará la suspensión cuando no se ocasionen perjuicios al interés general, sin que se defina qué debe entenderse por perjuicios al interés general, lo cual ni tratándose de la suspensión en el juicio de amparo se ha definido, pues el

⁸⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. p. 712.

artículo 124 de la Ley de Amparo es enunciativo y no limitativo de lo que debe entenderse como perjuicio al interés social o contravención a las disposiciones de orden público. Conforme a la interpretación del artículo 124 de la Ley de Amparo, se ha considerado que corresponde a las autoridades o a los terceros perjudicados aportar los elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse en que casos se causaría perjuicios al interés general⁸⁵ o implicaría una contravención a las disposiciones del orden público.

De lo anterior, se desprende la importancia de que la autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo se pronuncie respecto de la solicitud de suspensión pues con esto se contribuiría a la convicción del juzgador respecto del otorgamiento de la suspensión, así como a la valoración de las circunstancias especiales del caso.

Cabe aclararse que antes de la adición del artículo 208-Bis en el Código Fiscal de la Federación, dentro del

⁸⁵ La Ley de Amparo en el artículo 124 establece que se causa perjuicio al interés general cuando de concederse la suspensión se continúe con la comisión de delitos o de sus efectos.

procedimiento contencioso administrativo se establece un diverso incidente de suspensión, regulado en los artículos 227 y 228 del Código Fiscal de la Federación, incidente que actualmente se encuentra vigente, denominado de la suspensión de la ejecución. En dichos artículos se menciona que los particulares podrán promoverlo contra la negativa de suspensión, rechazo de la garantía ofrecida o reinicio de la ejecución y que las autoridades fiscales también podrán impugnar el otorgamiento de la suspensión cuando no se ajuste a la ley. En la actualidad dentro del Código Fiscal de la Federación se regulan dos incidentes relativos a la suspensión, el primero establecido en el artículo 208-Bis que únicamente pueden hacer valer los particulares o contribuyentes, el segundo esta previsto en los artículos 227 y 228 del Código Fiscal de la Federación que pueden hacer valer tanto los particulares como las autoridades. Sin embargo, de una interpretación estricta de dichos artículos se podría concluir que este último incidente únicamente procede respecto de créditos fiscales que por su naturaleza deben garantizarse y no así respecto de asuntos de carácter administrativo.

5.3 OBJETIVO DE LA SUSPENSIÓN.

La suspensión de la ejecución del acto impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reviste una importancia trascendental, ya que mediante la suspensión de la ejecución se mantiene viva la materia del litigio, impidiendo que el acto de autoridad impugnado en el juicio de nulidad se ejecute o produzca sus efectos en perjuicio de la parte actora mientras se resuelve sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado.

El fin que se persigue con la figura de la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, es el evitar al demandante durante el tiempo que dure la tramitación del procedimiento contencioso administrativo, los perjuicios que el acto impugnado pudiera traerle con motivo de su ejecución, ya que pudieran ser actos de difícil reparación o de consumación irreparable tanto jurídica como materialmente.

5.4 TIPOS DE SUSPENSIÓN.

La suspensión en el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde el punto de vista de su duración y del momento en que se decreta se clasifica en:

a) Suspensión provisional.

b) Suspensión definitiva.

Asimismo, desde el punto de vista de su procedencia se puede clasificar en: suspensión de oficio y suspensión a petición de parte, aunque en el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación no se contempla la suspensión de oficio.

5.4.1 SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

La suspensión dentro del procedimiento contencioso administrativo es temporal, toda vez que se dicta dicha

medida cautelar durante el tiempo que dure el juicio contencioso administrativo y se resuelva mediante resolución firme.

Por lo tanto, se establece que en el procedimiento contencioso administrativo el Magistrado Instructor en el proveído que acuerde la solicitud de suspensión, es decir, en el auto que admita la demanda o en el que recaiga a la solicitud si se hace con posterioridad a la presentación de la demanda, se concederá la suspensión provisional que surtirá sus efectos desde que se concede hasta que se dicta la resolución respecto de la suspensión definitiva.

El artículo 208-Bis señala que contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.

5.4.2 SUSPENSIÓN DEFINITIVA.

Por lo que respecta a la suspensión definitiva, esta surte sus efectos a partir de que se otorga mediante la sentencia

interlocutoria respectiva emitida por la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y hasta que el juicio de nulidad es resuelto mediante resolución firme. En el supuesto que la sentencia definitiva sea recurrida por el demandante, la suspensión debe subsistir mientras se falla ejecutoriamente el amparo directo contra la sentencia definitiva que pronunció dicho Tribunal.

Al otorgarse la suspensión, el acto impugnado que se haya paralizado, no puede ser ejecutado de ningún modo por la autoridad demandada, ya que ésta queda relevada del poder de imperio que les confiere la ley que normalmente rige sus actividades, hasta en tanto no se resuelva la legalidad o ilegalidad del acto impugnado.

5.5 TRAMITACIÓN.

En el procedimiento contencioso administrativo el artículo 208-Bis Código Fiscal de la Federación regula la tramitación

y los requisitos para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado.

Los particulares o sus representantes legales, podrán solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado ante la Sala del conocimiento en el escrito de demanda o por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta antes que se dicte sentencia.

En el auto que recaiga a la solicitud de suspensión el Magistrado Instructor deberá pronunciarse respecto de la suspensión provisional⁸⁶ concediéndola o negándola. Si se decreta la suspensión provisional del acto impugnado será para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado que guardan hasta que se notifique a la autoridad demandada la resolución interlocutoria que se dicte respecto a la suspensión definitiva.

⁸⁶ Contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno, con fundamento en el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación.

En relación a la interlocutoria en la que se resuelva sobre la suspensión definitiva, el Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala en el término de cinco días.

El artículo 208-Bis señala que se denegará la suspensión solicitada cuando la inexecución del acto impugnado pueda causar perjuicios al interés general, sin que exista disposición alguna o criterio jurisprudencial uniforme de lo que constituye el perjuicio al interés general.⁸⁷

Tratándose de la solicitud de suspensión respecto del cobro de contribuciones, procederá previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa correspondiente. El depósito no se exigirá cuando se trate de cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del Magistrado, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago, en este caso, se asegurará el interés fiscal por

⁸⁷ Por su parte la Ley de Amparo en su artículo 124 señala enunciativamente que se causa perjuicio al interés social cuando se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos.

cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales respectivas.

Cuando sea procedente la suspensión del acto impugnado pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al solicitante si se otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que se pudieran ocasionar en el caso de no obtenerse sentencia favorable.

Mientras no se dicte sentencia, la Sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique. Entendiéndose por hechos supervenientes los que tienen lugar con posterioridad a la resolución dictada concediendo la suspensión y que modifican la situación jurídica existente cuando se pronuncie dicha resolución.

Se establece un medio de defensa contra el incumplimiento de la resolución interlocutoria que otorgue la suspensión definitiva, consistente en la interposición de la instancia de

queja y si la Sala resuelve que se actualizó dicho incumplimiento declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación de la suspensión y se notificará dicha resolución al superior del funcionario responsable para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

Lo anterior, conforme a la reforma y adición al artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación vigente a partir de enero de 2001.

CONCLUSIONES.

Primera: La reforma por la cual se incluyó el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación relativo a la figura de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, es un gran acierto por parte del legislador.

Segunda: La suspensión dentro del procedimiento contencioso administrativo prevista en el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación, es una medida cautelar que se tramita en forma incidental, la cual no es de previo y especial pronunciamiento pero de gran trascendencia, por lo que debe resolverse lo más pronto posible, y como incidente en su tramitación deben escucharse a las partes, traduciéndose en la necesidad de correr traslado a la autoridad demandada respecto de la solicitud de suspensión.

Tercera: La garantía de audiencia esta integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, y que son:

- e) Que en contra de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados, se siga un juicio;
- f) Que dicho juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos;
- g) Que en éste, se observen las **formalidades esenciales del procedimiento**; y
- h) Que el fallo respectivo se dicte conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho o circunstancia que diera motiva al juicio.

Cuarta: Con la expresión **formalidades esenciales del procedimiento** se denominan las condiciones imprescindibles que se deben cumplir en el procedimiento jurisdiccional y administrativo, para otorgar al posible afectado del acto privativo la oportunidad de defenderse.

Cuando algún ordenamiento adjetivo (normas de procedimiento) señale las oportunidades de defensa y probatoria, las constituye como **formalidades procesales**,

las cuales obtienen el carácter de **esenciales**, ya que sin ellas la función jurisdiccional no se realizaría debidamente.

En las leyes adjetivas, ya sea que se refiera a un proceso jurisdiccional o un procedimiento administrativo, la oportunidad de defenderse se convierte en variadas formas procesales, como las notificaciones, el emplazamiento, el término para contestar, etc.; y respecto al derecho a la oportunidad probatoria, se manifiesta en diferentes elementos del procedimiento, en todas las reglas que se refieren al ofrecimiento, rendición, desahogo y valoración de las probanzas.

Por lo tanto, cualquier incumplimiento a cualquiera de ellas establecería la violación a la formalidad procesal respectiva, ya que con esta formalidad procesal se persigue el derecho de defenderse en el procedimiento y de ser escuchado en toda su plenitud.

Quinta: El artículo 208-Bis relativo a la suspensión de la ejecución del acto impugnado en el procedimiento contencioso administrativo no cumple con las formalidades esenciales del procedimiento al no conceder a la autoridad demandada (contraparte del solicitante de la suspensión) la oportunidad de manifestar lo que a su derecho corresponda respecto de la solicitud de suspensión del acto impugnado.

Sexta: Es necesario reformar el artículo 208-bis del Código Fiscal de la Federación, para que en el auto donde se acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado se ordene notificar a la autoridad demandada la presentación de dicha solicitud y al mismo tiempo **se propone que se le conceda el término de tres días** para que presente mediante el informe previo (de manera similar al informe previo que se presenta en el juicio de amparo), los razonamientos lógico-jurídicos respecto a la conveniencia o inconveniencia de otorgar la suspensión definitiva al solicitante. Cumpliendo así con las formalidades esenciales del procedimiento, al conceder a la autoridad demandada la

oportunidad de expresar lo que a su derecho convenga respecto a la solicitud de la suspensión.

Cabe señalar que en el caso concreto, es decir, la suspensión del acto impugnado, tiene su propio procedimiento y por tal motivo es inaplicable el párrafo tercero del artículo 228-BIS que se refiere en forma taxativa a los incidentes de previo y especial pronunciamiento contemplados en el artículo 217 y tomando en cuenta que las disposiciones en materia fiscal son de estricto derecho no se pueden aplicar por simple analogía las disposiciones relativas a los incidentes a las disposiciones aplicables al procedimiento de la suspensión del acto impugnado.

Al conceder a la autoridad demandada la oportunidad de manifestarse respecto de la solicitud de la suspensión se cumple con el principio de igualdad de las partes, ya que las partes deben tener un mismo trato, otorgándoles las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas. Debiendo estar en situación idéntica frente al juez, por lo que no debe haber ventajas a favor de

una, ni hostilidad en perjuicio de la otra. Y al mismo tiempo se le concede a la Sala Regional respectiva mayores argumentos para valorar y por lo tanto, la posibilidad de resolver dicha suspensión en forma imparcial y apegada a derecho, evitando ocasionar perjuicios a las partes al conceder o negar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, ya que conforme se amplía la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se presentan mayores dificultades para resolver dicha suspensión.

Proponemos que la reforma del artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación se realice de la siguiente forma:

ARTICULO 208-Bis. Los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Se podrá solicitar en el escrito de demanda.

II. Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia.

Se presentará ante la Sala del conocimiento.

III. En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, **se ordenará correr traslado a la autoridad demandada, para que dentro del término de tres días y mediante un informe previo manifieste lo que a su derecho convenga respecto de dicha solicitud.** En dicho auto se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución.

Contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.

IV. El magistrado instructor, **una vez recibido el informe previo de la autoridad demandada,** dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva.

V. Cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegará la suspensión solicitada.

VI. Cuando sea procedente la suspensión o inejecución del acto impugnado, pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudiera causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

VII. Tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones, procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del magistrado, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o

cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Mientras no se dicte sentencia, la Sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Por otro lado, se propone con el objetivo de unificar criterios y otorgar a la autoridad demandada la oportunidad de manifestarse respecto de la solicitud de suspensión, reformar el Código Fiscal de la Federación para que el procedimiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado sea contemplado en el capítulo de los incidentes, permitiendo con ello que las normas aplicables a los incidentes se apliquen a la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

Séptima: La propuesta de dar vista a la autoridad demandada respecto de la suspensión de la ejecución de

actos de autoridad procederá en los casos competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con excepción de los supuestos en que se controvierta un crédito fiscal, ya que tratándose de créditos fiscales procede la suspensión previa garantía del interés fiscal, por cualquiera de los medios de garantía señalados en el Código Fiscal de la Federación.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Acto Administrativo*. Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 1988.
- ALCALA Y ZAMORA, Niceto. *Teoría del Proceso*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1978.
- ARCARONS SIMON, Ramón. *Manual de Derecho Administrativo Turístico*. Ed. Síntesis, S.A. Vallehermoso 34.2805. Madrid.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. *El Juicio de Amparo*. Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001.
- BECERRA BAUTISTA, José. *El proceso civil en México*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 1990.
- BURGOA, Ignacio. *Las garantías individuales*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1982.
- BURGOA, Ignacio. *El juicio de amparo*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001.
- CALAMANDREI. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Traducción de Santiago de Sentís Melendo. Buenos Aires.
- CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, 1944.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Lecciones de practica contenciosa en materia fiscal*, Ed. Themis, 1990.
- CARRILLO FLORES, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1973.

- CASTREJON GARCÍA, Gabino E. *Derecho Administrativo Mexicano Tomo I y II*, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2000.
- CASTREJON GARCÍA, Gabino E. *Derecho Procesal Administrativo*, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2001.
- CASTREJON GARCÍA, Gabino E. *Derecho Tributario*, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002.
- CASTREJON GARCÍA, Gabino E. *Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal*, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002.
- COUTURE, Eduardo. *Fundamento del derecho procesal civil*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1977.
- DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1965.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. *Elementos de Derecho Administrativo*. Ed. Limusa, México.
- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid, 1970.
- FIORINI, Bartolomé. *Procedimiento Administrativo y Recurso Jerárquico*. Buenos Aires, 1971.
- FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*, 33º ed. Rev. y act. por Manuel Fraga, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1994.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *El Procedimiento Administrativo*. El Consultor, Madrid, 1965.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967.

- GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría general del proceso*, Ed. Harla, México, 1990.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. *La suspensión en materia administrativa*, 4º ed., Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998.
- GORDILLO. *Procedimiento y Recursos Administrativos*. Buenos Aires, 1964.
- GUASP, Jaime. *Derecho Procesal Civil*. IEP. Madrid, 1962.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1999.
- OVALLE FAVELA, José. *Garantías constitucionales del proceso*, Ed. Mc. Graw Hill, México, 1996.
- OVALLE FAVELA, José. *Teoría general del proceso*, 4º ed., Ed. Harla, México.
- PALLARES, Eduardo. *Derecho procesal civil*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1961.
- PALLARES, Eduardo. *Diccionario de derecho procesal civil*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1997.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1994.
- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los medios de impugnación en materia administrativa*, 3º ed., Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México.

ORDENAMIENTOS LEGALES CONSULTADOS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.

Código Fiscal de la Federación. Fisco Agenda 2004.

Compendio de Leyes, Reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. Ed. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2004.

Ley de Amparo. Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales. Agenda de Amparo 2004.

Compendio de Leyes, Reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. Ed. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2004.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Agenda

de Amparo 2004. Compendio de Leyes, Reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. Ed. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2004.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Leyes, Reglamentos y Códigos Federales.

COMPILA VI, disco único, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2002.