

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN



**“LA RESPONSABILIDAD DIRECTA Y OBJETIVA DEL
ESTADO, CONFORME AL PÁRRAFO SEGUNDO DEL
ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

CORTÉS SÁNCHEZ ROBERTO DANIEL

NOMBRE DEL ASESOR:

DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

DICIEMBRE DE 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.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ROBERTO DANIEL CORTÉS SÁNCHEZ

**LA RESPONSABILIDAD DIRECTA Y OBJETIVA
DEL ESTADO, CONFORME AL PÁRRAFO SEGUNDO DEL
ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL**

DEDICATORIAS

A la memoria de una gran mujer, por ser mi principal fuente de inspiración y por no dejarme caer en los momentos difíciles y además porque esté donde esté se muy bien que estará muy orgullosa de este primer paso en mi vida profesional. Gracias por la vida que me diste. Te dedico este pequeño trabajo con todo el amor del mundo.

Descansa en paz Mamá.

Con infinito agradecimiento y admiración, a ti tío Miguel, por todas tus enseñanzas, apoyo y amor demostrado desde el primer momento, por brindarme una familia tan maravillosa y por marcarme un camino difícil de seguir, pero que voy a luchar con todas mis fuerzas para superarlo, tío te amo no te voy a defraudar. Gracias por estar siempre ahí.

AGRADECIMIENTOS

A MIS TÍOS

JOSÉ MIGUEL QUIROZ PITA Y ENRIQUETA MARTÍNEZ LEÓN

Por hacer realidad este sueño que sin ustedes no podría haber sido posible, gracias por todo el apoyo, por los consejos y por enseñarme que existe una vida mejor y que solo hay que luchar por ella; y gracias sobre todo por creer en mí.

A MI PADRE

RICARDO CORTES ZAMORA

Gracias por el apoyo moral y el aliento continuo a lo largo de toda mi vida.

A MI HERMANO

JUAN RICARDO DAVID CORTÉS SÁNCHEZ

Por todos esos momentos que hemos compartido juntos y por ser además de mi hermano un amigo invaluable.

A MIS PRIMOS

MIGUEL, MARTHA Y LUCERO

Por confiar en mí y por permitirme ser parte de una gran familia, gracias por todo el cariño y el amor demostrado durante toda mi carrera, esperando de todo corazón que esto sirva de pauta para sus propias vidas profesionales.

A LAURA GARCÍA MUÑOZ

Por estar ahí siempre que lo he necesitado, gracias por todo el amor y la confianza depositada en mí.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,

Mi alma mater, por todos los conocimientos que me diste a lo largo de estos 8 años que me has mantenido en tu seno y pugnaré en todo momento por dignificar y poner muy en alto tu nombre y tradición. Gracias querida UNAM.

A MI ASESOR

Dr. Gabino Eduardo Castrejón García.

Por despertar en mi el interés por el Derecho Administrativo y porque con sus sabios consejos hizo posible la realización de este modesto trabajo de investigación.

A todos los maestros de la FES "Acatlán", por todos los conocimientos que me brindaron y por acoger una profesión tan dignificante como es la de enseñar.

A todos mis amigos y compañeros de la FES "Acatlán".

Por compartir conmigo todos esos maravillosos momentos de estudio y esparcimiento que hicieron más gratos esos cinco años. Gracias Gabriel, Karen, César, Eulalio, David, Omar, Jaime, Iván, Hugo, Missely, Toño, Lore, Sergio, Alex, Leo, Miguel, Mauricio, gracias a todos.

“Que la administración actúe, pero sometida a la ley. Que la administración actúe, pero que pague. Desde la óptica del Estado social de Derecho de nuestra Constitución. Que la administración actúe, pero sometida a la Ley y con el objetivo de cumplir los valores y fines constitucionalmente predeterminados. Que la administración actúe, pero que actúe pronto, bien y eficazmente, y que si causa daños, sobre todo por hacerlo mal o tarde o por no actuar cuando expresamente y mediante pautas fijas está obligado a ello, que pague por su mal funcionamiento o por su inactividad, que es también el incumplimiento de un precepto constitucional: el que impone a los Poderes Públicos la acción de promover y facilitar servicios a los ciudadanos. Pero no cualquier servicio. Ni tampoco a cualquier precio.”

Maurice Hauriou

ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	XI
CAPÍTULO I. EL ACTO ADMINISTRATIVO	1
1.1 Concepto.....	2
1.2 Naturaleza Jurídica del Acto Administrativo.....	4
1.3 Elementos del Acto Administrativo.....	4
1.4 Requisitos de Validez del Acto Administrativo.....	7
1.5 Clasificación del Acto Administrativo.....	10
1.6 Efectos y Eficacia del Acto Administrativo.....	13
1.7 Extinción del Acto Administrativo.....	17
1.8 Nulidad y Anulabilidad del acto Administrativo.....	19
CAPITULO II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	22
2.1 Proceso y Procedimiento.....	22
2.2 Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo.....	23
2.3 Definición de Procedimiento Administrativo.....	25
2.4 Principios del Procedimiento Administrativo.....	27
2.5 Características y Requisitos del Procedimiento Administrativo.....	29
2.6 Clasificación del Procedimiento Administrativo.....	30
2.6.1 Procedimiento Administrativo de Creación de Actos.....	32
2.6.1.1 Partes en el Procedimiento Administrativo.....	32
2.6.1.2 Iniciación.....	34
2.6.1.3 Tramitación.....	36
2.6.1.4 Notificaciones.....	41
2.6.1.5 Impedimentos, Excusas y Recusaciones.....	45
2.6.1.6 Terminación del Procedimiento Administrativo.....	47
2.6.2 Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	49
2.6.3 Procedimiento Administrativo de Impugnación.....	51
2.7 Silencio Administrativo.....	55
2.8 Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.....	60
CAPITULO III. EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	62
3.1 Estructura Orgánica y Funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	62
3.2 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	82
3.2.1 Competencia Material.....	83
3.2.2 Competencia por Territorio.....	86
3.2.3 Competencia por Cuantía.....	90
3.2.4 Competencia por Grado.....	91
3.3 Causales de Improcedencia y Sobreseimiento.....	93

3.4 Etapas del Juicio de Nulidad.....	104
3.4.1 De la Demanda en el Juicio de Nulidad.....	104
3.4.2 La Contestación de la Demanda.....	129
3.4.3 Ampliación de la Demanda y Contestación.....	131
3.4.4 Las Pruebas en el Juicio de Nulidad.....	134
3.4.5 Alegatos y Cierre de Instrucción en el Juicio de Nulidad.....	141
3.5 La Sentencia en el Juicio de Nulidad.....	142
3.5.1 Noción General de la Sentencia.....	142
3.5.2 Clases de Sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	143
CAPITULO IV. EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	157
4.1 Efectos de la Sentencia que Dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	157
4.2 Instancia de Aclaración de Sentencia.....	162
4.3 Excitativa de Justicia.....	163
4.4 Recurso de Revisión.....	166
4.5 Juicio de Amparo.....	177
4.6 Cumplimiento de las Sentencias Firmes Derivadas del Juicio de Nulidad.....	187
4.6.1 Recurso de Queja.....	199
4.7 La Responsabilidad Objetiva y Directa del Estado por los Daños y Perjuicios Ocasionados con Motivo de la Inejecución de las Sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	208
CONCLUSIONES.....	230
BIBLIOGRAFÍA.....	232

INTRODUCCIÓN

El tema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en forma directa y objetiva, prácticamente nuevo en nuestro sistema jurídico constituye, conjuntamente con el principio de Legalidad, los pilares del un Estado de Derecho de cualquier Nación. La responsabilidad constituye, bajo este criterio, el mecanismo de cierre del sistema de protección de garantías de los ciudadanos frente a la acción del poder público administrativo, ya que con esta se guarda cabal respeto al principio de garantía patrimonial, consistente en el derecho de los particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio ante la posibilidad de que sea transgredido por el poder público.

Los anteriores sistemas de responsabilidad no satisfacen las expectativas de una sociedad cada día más exigente y participativa, ya que la naturaleza indirecta y subjetiva de la responsabilidad del Estado como la regula el Derecho Privado, ha demostrado su incapacidad para resolver adecuadamente los problemas de indemnización a que tienen derecho los particulares cuando el Estado les infiere daños y perjuicios, por parte de sus órganos representativos, a través de sus titulares o representantes.

Por lo tanto a partir de la reforma al artículo 113 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, que incorpora al sistema jurídico mexicano la obligación del Estado de responder en forma directa y objetiva por los daños ocasionados por su actividad irregular, el gobernado estará en posibilidades de solicitar el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados con la actividad del Estado, en virtud de que, la responsabilidad, en el ámbito jurídico, es la obligación de reparar o satisfacer a consecuencia de una causa legal, por lo tanto el Estado tendrá a su cargo la obligación de indemnizar por los daños antijurídicos que haya causado por consecuencia de su actividad.

Esta nueva institución de responsabilidad directa y objetiva es de gran trascendencia y relevancia para el pueblo mexicano, ya que por una parte asegura que los servicios proporcionados por el Estado serán otorgados de una manera eficiente (que es el objetivo principal de la reforma) y en caso contrario se tiene la posibilidad de solicitar la reparación del daño que se haya causado con esta actividad irregular. Por lo tanto si un administrado sufre un daño (sentido amplio) en su patrimonio presente o futuro, sin que éste tenga la obligación de soportarlo, entonces será el Estado el único obligado a resarcirlo.

El presente trabajo de investigación está orientado a incorporar a la Ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113, que al efecto se emita, un apartado en donde se contemple la obligación del Estado de responder en forma directa y objetiva por los daños y perjuicios que sufra todo gobernado en sus bienes y derechos sin que éste tenga la obligación de soportarlos, producidos por la inejecución de las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Cabe aclarar que la actividad que pudiera resultar dañosa, será aquella que guarde el carácter de administrativa, tomando en cuenta que un aspecto central de la responsabilidad del Estado es la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, sin embargo es un gran paso para poder estar en aptitud de que mas adelante se pueda establecer una responsabilidad no solamente administrativa sino una verdadera Responsabilidad Patrimonial del Estado por su actividad incluso en los ámbitos Legislativo y Judicial.

En el primer capítulo del presente trabajo de investigación se analiza brevemente al acto administrativo, como principio de la actividad administrativa así como sus elementos y requisitos. Dentro del segundo capítulo se toca el tema referente al procedimiento administrativo como fuente del acto administrativo y como medio de defensa ante la propia autoridad para impugnarlo. Posteriormente en el tercer capítulo se analiza el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como medio de defensa para los actos que lesionen los

intereses jurídicos del administrado y, finalmente en el cuarto capítulo se desarrolla el tema referente a la Responsabilidad Patrimonial del Estado en forma directa y objetiva por los daños causados con su actividad irregular.

De forma general puede establecerse que al ser una institución relativamente nueva en el sistema jurídico Nacional, es un tanto difícil encontrar fuentes nacionales que aborden el tema, siendo las más importantes las aportaciones del Dr. Álvaro Castro Estrada (precursor en México de la Responsabilidad Patrimonial del Estado), con sus obras tituladas La Responsabilidad Patrimonial del Estado y Nueva Garantía Constitucional –la responsabilidad patrimonial del Estado-, ya que autores como Antonio Carrillo Flores, Gabino Fraga y Serra Rojas tratan el tema pero sin ser desarrollado de una manera exhaustiva.

CAPÍTULO I

EL ACTO ADMINISTRATIVO

La función administrativa se encargara de llevar a cabo los cometidos estatales (concepto amplio) y para ello se requiere que la administración pública (mediante sus órganos o entes) declare o exteriorice su voluntad y el acto por el cual se declara o exterioriza su voluntad es precisamente el ACTO ADMINISTRATIVO, sin embargo, al ser el Estado una persona jurídica de carácter público exteriorizará su voluntad luego de cumplir con los requerimientos legales determinados en la Constitución o en las leyes o reglamentos que de ella emanen.

De la misma manera que la función legislativa se manifiesta y concreta en la elaboración de leyes y la judicial en la de sentencias, la Administración lleva a cabo su actividad a través de los actos administrativos.

Para comprender y poder arribar a una noción de acto administrativo debemos tener en claro que el mismo es el producto de la función administrativa, independientemente del ejercicio de la misma por parte de un órgano administrativo o de los Poderes Judicial o Legislativo (recordemos que estos últimos tienen dentro de sus funciones a las llamadas funciones impropias dentro de las que se encuentra la función administrativa).

El término "acto", dentro de la terminología jurídica, tiene dos sentidos, por una parte designa una operación jurídica, y corresponde al sentido de la palabra latina *negotium* y, por otra, designa un documento probatorio por el que se demuestra alguna cosa o relación (*instrumentum*); y el término "acto jurídico" al acto realizado únicamente con objeto de producir uno o varios efectos de derecho, llamándosele "jurídicos" en virtud de la naturaleza de sus efectos.¹

¹ Alberto Sánchez Pichardo, "Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa", Editorial Porrúa, México 2002, pág.54.

El Acto Administrativo, como todos los actos del Estado es acto jurídico y hecho jurídico, de forma que como acto jurídico, implica la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho y como hecho jurídico, puede ser un acontecimiento de la naturaleza o un hecho en que intervenga la voluntad de la autoridad administrativa, pero sin que hubiese sido su intención los efectos jurídicos producidos.

El acto administrativo es individual y concreto, ya que su función es la de ejecutar la ley y proveer lo necesario para su exacta observancia. Sin embargo, existen situaciones de excepción, como es el caso del Reglamento y del Decreto, que pueden contener mandamientos que son generales y abstractos. En estos casos, tenemos el caso de que un mandamiento emitido por el ejecutivo, sea a la vez formalmente administrativo y materialmente legislativo; por lo que, de manera general, puede establecerse que todo acto que provenga de un órgano administrativo es un acto administrativo, desde el punto de vista formal, ya que basta que un órgano sea administrativo para que todos sus actos sean administrativos en sentido formal, por ende los actos de un órgano legislativo o jurisdiccional, nunca podrán ser actos administrativamente formales, pero de igual forma se debe tener en cuenta el carácter material o intrínseco, ya que independientemente del órgano que emita el acto, éste podrá ser administrativo, si el acto, como manifestación de la voluntad de la administración pública, tiene como finalidad satisfacer el interés general.

1.1 Concepto.

Dar un concepto dentro del Derecho en cualquiera de sus ramas, siempre ha sido difícil y a menudo encontramos entre nuestros prestigiosos juristas diferentes posturas e interpretaciones, pero se hace más difícil aún, cuando estudiamos una rama del derecho tan dinámica como el derecho administrativo.

Por su parte el maestro Alfonso Nava Negrete define al acto administrativo, como el medio por el cual la Administración Pública lleva a cabo su función, "es la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de

situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas"². El maestro Miguel Acosta Romero, señala que es la "manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa la 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."³

Del concepto anteriormente citado se desprenden las siguientes características:

1. Acto Unilateral, lo toma el titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral.
2. Expresión externa de la voluntad, que también se toma unilateralmente.
3. La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente, que actúa a través de su titular y el uso de la potestad pública, lo que implica que el acto esté fundado en Derecho.
4. El acto crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones.
5. Es generalmente ejecutivo.
6. Persigue el interés general.⁴

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis visible en la página 1284, tomo VX, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Marzo de 2002, define de manera eficiente al acto administrativo de la siguiente forma:

ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos

²Alfonso Nava Negrete, "Derecho Administrativo Mexicano", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, págs. 288 y 289.

³Miguel Acosta Romero, "Derecho Administrativo Mexicano", Ed. Porrúa, México 1983, pág. 376 y 377.

⁴Gabino E. Castrejón García, "Derecho Administrativo Mexicano I", Ed. Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2000, pág. 346.

determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.⁵

Cabe hacer la aclaración de que el acto administrativo comprende, de igual forma, a los actos bilaterales emanados de la administración pública, cuando celebra un contrato con los particulares implicando un concurso de voluntades, y una de ellas es la de la administración.

1.2 Naturaleza Jurídica del Acto Administrativo.

La naturaleza del acto administrativo consiste en ser un acto ejecutivo y unilateral, que determina situaciones jurídicas (crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos y obligaciones) para casos individuales, y que se efectúa en cumplimiento de las atribuciones y facultades que las leyes determinan a la Administración Pública. En dicho acto, está contenida la voluntad de la autoridad administrativa de aplicar la ley y proveer lo necesario para su cumplimiento, en función del interés general o del interés público.⁶

1.3 Elementos del Acto Administrativo.

Los elementos del acto administrativo son aquellos requisitos necesarios para que el acto pueda existir. Los elementos esenciales que constituyen al acto administrativo son: el sujeto (activo y pasivo), la voluntad, el objeto, el motivo, fin y la forma.

En cuanto al *sujeto activo*, éste es el órgano administrativo, mas no propiamente el funcionario público, su titular o representante, ya que el órgano

⁵ Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Revisión fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Novena Época, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: XV, Marzo de 2002 Tesis: I.4o.A.341 A Página: 1284.

⁶ Alberto Sánchez Pichardo, *op. cit.*, pág.59.

administrativo es un conjunto de facultades y su titular deberá de actuar solamente dentro de ellas.

Para que un órgano (sujeto activo) pueda emitir un acto administrativo debe contar con competencia, es decir, la facultad otorgada por un acto legislativo material, ya sea por el Poder Legislativo o reglamento del Ejecutivo.

Por lo que, para que exista acto administrativo éste debe emanar de un órgano de la Administración, en ejercicio de una competencia atribuida por el ordenamiento jurídico respectivo. Los actos administrativos que dicten los entes de la Administración Pública, bien de oficio o a instancia de interesado, se producirán por el órgano competente, ajustándose además al procedimiento establecido.

Por lo que respecta a los *sujetos pasivos* son todos aquellos a quienes va dirigido o a quienes se ejecuta el acto administrativo, pudiendo ser entes públicos, personas jurídicas y el individuo en lo personal.⁷

En lo que se refiere a la *voluntad*, ésta debe expresarse a través del representante del órgano administrativo, debiendo encontrarse libre de todo vicio, lo que según la doctrina civilista, y que es tomada por la del Derecho Administrativo, estos vicios consisten en error, dolo, violencia y lesión, lo que también es observado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en las fracciones VIII y IX del artículo 3º, el cual menciona:

- 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;

Por lo que respecta al *objeto* del acto administrativo, éste consiste en producir efectos de derecho y que pueden crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales; debe ser determinado o determinable, posible y lícito, y para que el objeto sea lícito para la autoridad administrativa, no sólo no debe estar

⁷ Gabino E. Castrejón García, "*Derecho Procesal Administrativo*", 2ª edición, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2003. Pág. 75.

prohibido por la ley, sino que debe constar expresamente en ésta, (a excepción del acto discrecional, el cual, al emitirse, en todo caso, no debe contrariar ni perturbar el servicio público, no debe infringir las normas jurídicas y no debe ser incongruente con la función administrativa).

El *motivo* es el antecedente que lo provoca o causa, es decir, la exigencia de que se precisen las situaciones de hecho o de derecho que provocan o impulsan a la emisión del acto. Consiste concretamente en la explicación y enumeración de las razones que han llevado a la Administración a dictar el acto administrativo. La importancia de la motivación reside en que es la base para un posterior control o fiscalización administrativa o jurisdiccional, debiéndose establecer la necesaria relación de causalidad entre los presupuestos de hecho, el Derecho aplicado y la decisión adoptada.

El *fin* consiste en que, el sujeto emisor del acto administrativo debe tener como fin al emitirlo el interés general, el que el fin no se oponga con la ley, que dentro de la competencia del sujeto activo, y que su consecución sea por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto. Todo acto administrativo tiene un fin, que puede ser general, en cuanto es interés de la colectividad, o que puede ser específico, señalando la dirección propia a que debe dirigirse el acto administrativo en concreto.

En lo que respecta a la *forma*, esto se refiere a la manera en que se exterioriza la voluntad del órgano administrativo, que puede ser de manera expresa o tácita.

En cuanto a la forma expresa debe ser por escrito según lo exige el artículo 16 Constitucional, es decir a través de un documento escrito o impreso. El artículo 3º del la Ley Federal de Procedimiento Administrativo indica que:

(...)

- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafas de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

Otra modalidad de la forma expresa sería lo relativo a las señalizaciones que se encuentran en los distintos caminos o vías de comunicación, como las que prohíben a los vehículos estacionarse en determinado lugar o la doble línea en medio de las carreteras que indican que el conductor no debe intentar una maniobra para rebasar a otro vehículo.

Por otra parte, la forma tácita se manifiesta por hechos o actitudes, que en este caso se reduce al silencio administrativo de la autoridad y que generalmente se entiende que frente a la instancia presentada por un administrado y no resuelta en un plazo de tres meses se entenderá que la respuesta es en sentido negativo a lo solicitado por el promovente, con la salvedad de que otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario.

1.4 Requisitos del Acto Administrativo

Los requisitos constitucionales del acto administrativo se encuentran, específicamente, en el primer párrafo del artículo 16 Constitucional, el cual a la letra dice:

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."

De la anterior transcripción, se desprende lo siguiente:

- Mandamiento escrito, lo cual significa que todo acto de molestia emitido por autoridad debe adoptar, para su eficacia, la forma escrita, en el cual se consignen las características del acto y sus límites.
- Autoridad Competente, es decir, que la autoridad que emita el acto debe estar expresamente (por la constitución o por ley secundaria) facultada para el efecto.
- Fundamentación, la autoridad debe en todo momento citar o invocar los preceptos legales que le facultan a realizar el acto.

- Motivación, la autoridad debe señalar las circunstancias de hecho y de derecho inmediatas anteriores que originaron el acto administrativo.
- Causa Legal del Procedimiento, cuando los actos afecten la esfera jurídica de los particulares, los órganos administrativos deberán cumplir con una serie de requisitos que al efecto establezca la ley, es decir, que el acto producto de la función administrativa no puede ser generado de cualquier manera, a voluntad del funcionario público, sino es menester que se siga el procedimiento previamente determinado, pues de lo contrario la actividad administrativa no puede ser calificada de legal.

Por su parte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 3º señala como requisitos del acto administrativo los siguientes:

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- 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 de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de 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.⁸

El artículo 38 del Código Fiscal de la Federación señala lo siguiente:

Artículo 38.- 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.

⁸ Art. 4, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ed. ISEF, México 2004.

- 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.

1.5 Clasificación de los Actos Administrativos.

Los actos administrativos se pueden clasificar en actos de trámite, resoluciones, y actos de ejecución.

Respecto de los actos de trámite, González Pérez nos manifiesta que: "son simples presupuestos de la decisión en que ha de concretarse la función administrativa, como garantía procesal u objetiva de la decisión final preparando ésta. Se limitan a impulsar la actividad administrativa para llegar a la decisión o efectividad de una cuestión de esta índole. Son todos aquellos carentes de sustantividad en materia decisoria trascendental, como simples eslabones del procedimiento, sin individualidad propia, al ser absorbibles por la unidad del mismo"⁹.

Las resoluciones, según ese mismo autor "son los actos administrativos que resuelven una instancia cualquiera que sea el sentido de la resolución"¹⁰.

Otra clasificación de los actos administrativos es la relativa a:

- Actos de autoridad y actos de gestión.
- Actos reglados y actos discrecionales.
- Actos unilaterales, bilaterales, colectivos y complejos; y
- Actos que amplían o restringen la esfera jurídica de los particulares.

⁹ González Pérez, Jesús, citado por Mag. Sergio Martínez Rosaslanda en Conferencia impartida en el Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y administrativa, en fecha 2 y 3 de marzo de 2004.

¹⁰ *Idem*.

En lo que se refiere a los *actos de autoridad* y *actos de gestión*, se considera que los actos de autoridad son los que lleva a cabo la autoridad administrativa en su caso, y los actos de gestión son los que efectúan las autoridades administrativas sometidas a normas de derecho privado al actuar con los particulares.

En lo tocante a *actos reglados* y *actos discrecionales*, el primero de ellos es el que se efectúa con apego a lo que indica la norma correspondiente y el segundo es el que realiza la autoridad con cierto margen de libertad, pero dentro del propio ámbito que le establezca la norma de que se trate; como un ejemplo se puede dar del acto reglado el relativo al que la autoridad en ejercicio de sus facultades de comprobación debe expedir una orden de visita y que ésta observe distintos requisitos los que en materia federal se encuentran previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y respecto de un acto discrecional estará la posibilidad de que la autoridad condone sanciones, según lo prevé el artículo 74 del Código Fiscal Federal.

Los *actos unilaterales* son aquellos que provienen de la única voluntad de la administración y por lo tanto los *actos bilaterales* son los que tienen como origen dos voluntades la de la administración y la de los particulares (contratos administrativos).

Cuestión distinta lo es el *acto colectivo o colegiado*, pues en él resulta necesaria la intervención de distintas voluntades pero pertenecientes a un mismo órgano administrativo, como lo sería el que se necesita la firma de dos o más funcionarios para expedir el acto, tal y como lo exige la Ley para la Protección al Ahorro Bancario.

Por otra parte, el *acto complejo* se origina por la concurrencia de la voluntad de varios órganos administrativos que deciden alguna cuestión, ejemplo de ello lo es la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales cuyas facultades se encuentran pasadas en el artículo 21 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los actos administrativos también pueden *ampliar o restringir la esfera jurídica de los particulares*, dentro de esta clasificación se tendría, como un ejemplo de los

que amplían la esfera jurídica los particulares a la concesión administrativa por medio de la cual un particular puede prestar un servicio público o explorar un bien de la Nación, también puede considerarse en este rubro a las exenciones y condonaciones así como los subsidios y las franquicias, en cambio los que restringen la esfera jurídica a los particulares serían el arresto o la clausura, en actos con los cuales indudablemente se le está limitando al administrado, ya sea su libertad de tránsito o su libertad de comercio.

Además de la clasificación anterior, podríamos agregar los siguientes:

Actos singulares y actos generales

Actos expresos y actos presuntos

Actos constitutivos o declarativos

Actos de tracto instantáneo y de tracto sucesivo

Actos singulares y generales, según que los interesados sean uno, dos o muchos, es decir, que los destinatarios sean concretos o indeterminados; por lo que respecta al singular, no es necesario que tenga un destinatario único; porque puede ir dirigido tanto a una sola persona como a un grupo determinado de personas (Asociación) y sigue siendo singular. Ejemplo típico de los actos generales es un concurso u oposición. De los singulares, la determinación de un crédito fiscal a un contribuyente.

Actos expresos y presuntos, ésta se da por el modo en que se exterioriza la resolución puede ser expresa, cuando se formaliza por escrito u oralmente. Presunta cuando no se dice nada. Se remite en este punto al tema del silencio administrativo, que como se verá más adelante puede ser positivo (entendiéndose concedido lo que se solicitaba) o negativo (por lo que se entiende denegada la pretensión).

Actos constitutivos y actos declarativos, actos constitutivos son los que crean, modifican o extinguen una relación o situación jurídica. Actos declarativos son los

que se limitan a constatar o acreditar una situación jurídica, sin alterarla ni incidir en ella (revisión de gabinete).

Actos de tracto instantáneo y actos de tracto sucesivo, los primeros son los que se agotan con su cumplimiento, así la licencia de obras se agota con la ejecución de dichas obras. Los segundos son los que permanecen en el tiempo. Así la licencia de apertura de un establecimiento mercantil es un acto que no se agota hasta que no cese el funcionamiento del establecimiento, pudiendo la Administración adecuar la licencia a la nueva normatividad.

1.6 Efectos y Eficacia del Acto Administrativo

En cuanto a los efectos del acto administrativo, éstos pueden ser directos e indirectos, los primeros consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de los derechos y obligaciones, produciendo obligaciones de dar, de hacer o de no hacer o declarar un derecho; por lo que hace a los efectos indirectos, éstos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.¹¹

El acto administrativo tiene plena eficacia jurídica hasta en tanto no se declare irregular o ineficaz por autoridad administrativa o jurisdiccional, y será exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada, incluso frente a terceros.

Asimismo, los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y de exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigor o su notificación, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediere una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento de impugnación o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.

¹¹ Cfr. Gabino E. Castrejón García, *op. cit.*, Pág. 82 y 83.

De las diversas normas legales y de la jurisprudencia administrativa, la doctrina ha establecido varios efectos de los actos administrativos, denominándolos de diversas formas. Nos interesan particularmente:

Presunción de legalidad, desde el momento que el acto administrativo es dictado por la autoridad administrativa para alcanzar un fin de interés general, es consustancial a su naturaleza que éste se emita dentro del orden jurídico, puesto que lo emite una autoridad en ejercicio de sus atribuciones para la consecución del bien común, lo que supone rectitud en el actuar.

La doctrina expresa esta característica diciendo que el acto administrativo está amparado por una presunción de legalidad, presunción que es simplemente legal, pues una vez notificado el acto el administrado puede destruir esta presunción demostrando su ilegalidad, mediante la interposición de los recursos administrativos o jurisdiccionales que establece la ley.

Adicionalmente, se ha dicho que esta presunción tiene su base en el cumplimiento de los trámites procedimentales que se han establecido para su nacimiento, en atención a que del acatamiento de los trámites que regulan su gestación se infiere la legalidad del acto. De ahí la importancia que tiene para la doctrina la emisión de la ley de procedimiento administrativo, que permite el sometimiento de la actividad administrativa al derecho.

Presunción que admite prueba en contrario (recursos de los interesados), pero que mientras tanto son eficaces y por tanto producen todos sus efectos. La presunción de validez cubre los actos definitivos solamente, pero existen excepciones:

- Las actas de inspección (actos de trámite) gozan de presunción de certeza siempre que el acto refleje la convicción personal del inspector, resultado de su personal y directa comprobación *in situ* de los hechos y se trate de verdaderos servicios de inspección.

- La multa de tráfico impuesta por la autoridad competente goza de presunción de certeza, aunque como sabemos se trata de un acto de trámite que forma parte del procedimiento sancionador.

Imperatividad, el acto administrativo se caracteriza por su imperatividad, esto es por ser obligatorio. Por ello puede imponerse a los administrados en forma unilateral y obligatoria, aumentando o limitando sus derechos.

Exigibilidad, muy ligado al efecto anterior la exigibilidad o también conocida como ejecutoriedad significa que el acto puede ser puesto en ejecución de inmediato por la propia administración y sin necesidad de recurrir a otro poder del Estado.

Coercibilidad, que significa que en caso de negativa por parte del particular de realizar el acto, el Estado podrá obligarlo a realizar determinada conducta por medio de medidas de apremio incluyendo el arresto.

Irretroactividad, significa que el acto sólo puede regir para el futuro, es decir con posterioridad a su emisión, a menos que una norma expresa permita lo contrario, o según lo dispone el artículo 14 Constitucional, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros.

Impugnabilidad, esta característica implica que los actos dictados por la administración pueden ser impugnados por el particular a fin de garantizar su legalidad y no dejarlo en estado de indefensión ante los actos de la administración. Dicha impugnación se puede hacer valer en sede administrativa o en sede jurisdiccional.

Transparencia y publicidad, La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone que la regla general es la publicidad de los actos administrativos y de los documentos que le sirven de sustento o complemento esencial. Reconociendo que sólo en casos excepcionales el acto puede ser secreto o reservado.

Por eficacia de los actos administrativos se entiende, la producción de los efectos propios de cada uno, definiendo derechos y creando obligaciones de forma unilateral. Pero en sentido más limitado la eficacia se suele referir al tiempo o momento a partir del cual el acto administrativo produce esos efectos.

Así se establece que los actos de la Administración Pública se presumirán legales y válidos, produciendo todos sus efectos desde la fecha en que surta efectos la notificación del mismo, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

Esta eficacia es consecuencia del privilegio de autotutela de la Administración (ella misma tiene potestad para hacer ejecutar sus actos).

La eficacia del acto queda supeditada a su notificación o publicación.

Hemos dicho que se entiende por ejecutoriedad la potestad que tiene la Administración para ejecutar forzosamente sus actos sin necesidad de recurrir a los Tribunales para ello. Pero no puede hablarse de ejecución forzosa del acto administrativo en contra de la propia Administración, es decir, cuando el acto reconoce derechos a los particulares e impone correlativos deberes a la Administración. Si ésta no cumple voluntariamente, el administrado no tiene más alternativa que forzar su cumplimiento por la vía judicial. Por tanto ejecución forzosa lo es respecto de los actos que han de ser cumplidos por los administrados.

Si el destinatario de un acto administrativo no cumple voluntariamente con la obligación que éste le impone, el acto puede ser ejecutado en forma forzosa por la Administración tal como establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Fiscal de la Federación.

Para que esta actividad de ejecución pueda comenzar, es preciso que, previamente, haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico, que ha de ser notificada al particular interesado. Entonces, y previo apercibimiento, podrá comenzar la ejecución, salvo cuando se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley o cuando sea preceptiva la intervención de los Tribunales.

1.7 Extinción del Acto Administrativo

De manera general se puede establecer que el acto administrativo se extingue por el cumplimiento de su objeto, motivo o fin. Pero además existen otras formas de extinción, las cuales están establecidas en el artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual señala las siguientes:

- I. Cumplimiento de su finalidad,
- II. Expiración del plazo,
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto,
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria,
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público, y,
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la Ley de la materia.

Doctrinalmente existen formas normales y anormales para la extinción del acto administrativo, las primeras son las que culminan con la realización del fin para el cual fue creado; y las anormales culminan solamente con su modificación o ineficacia. Dentro de las normales se encuentra el cumplimiento voluntario, que se da cuando el afectado efectúa la conducta de hacer o no hacer que se prescribe en el acto, sin que el sujeto pasivo sea obligado a ello coactivamente; cumplimiento de efectos inmediatos, cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que, podríamos llamar automáticamente; o cuando se trate de actos declarativos y la extinción por expiración del plazo que se da por el cumplimiento en el tiempo de actos cuya vigencia esté limitada a un cierto lapso, como las licencias, concesiones, permisos, autorizaciones, etc.; y dentro de las anormales, se encuentran la rescisión, prescripción, caducidad, renuncia del interesado, falta de condición suspensiva y revocación.

En cuanto a la *rescisión*, esta sólo opera en contratos y es la que consiste en la facultad que tienen las partes para dar por terminadas sus obligaciones por incumplimiento de la otra parte.

La *prescripción*, es la liberación de una carga u obligación mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones señaladas por la ley.

Caducidad, es la extinción del derecho como consecuencia de no ejercerlo, es decir, como consecuencia de no llevar a cabo las acciones que preserven el derecho, la caducidad es una figura eminentemente procedimental y cuyo propósito es sancionar jurídicamente la negligencia de quien debe impulsar y ejercer sus derechos en el procedimiento lo que se refleja en los artículos 57 fracción IV y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en tratándose de procedimientos iniciados a instancia del interesado y por causas imputables al mismo.

Renuncia del interesado, esta causal se da siempre y cuando los efectos jurídicos del acto sean de su exclusivo interés, sin que afecte el interés público o el interés general.

Falta de realización de la condición suspensiva dentro del acto se señale; o bien por el cumplimiento de la condición resolutoria. La condición suspensiva depende de la realización de un hecho fortuito futuro para que los efectos del acto administrativo se cumplan. Si transcurre el lapso señalado para ello y dicha condición no se concretizó tácitamente, la posibilidad de hacer ejecutivos o exigibles las obligaciones o las situaciones particulares contenidas en el acto se extinguen. Si se cumple la condición resolutoria, el acto se extingue, volviendo las cosas como estaban antes de emitirse el acto.

Revocación administrativa, es un acto del órgano administrativo por el que se deja si efectos de manera unilateral un acto previo válido y eficaz, por causa de un motivo superveniente el cual provoca que la voluntad del Estado ya no coincida con su obligación de apegarse a lo expresamente determinado en las leyes, motivo por el

cual el órgano debe emitir un nuevo acto administrativo por el que adecue su actuación a lo prescrito en ley, revocando, además y en consecuencia, el acto anterior. La autoridad lo deja sin efectos jurídicos por razones de conveniencia u oportunidad.

Por otra parte, no solamente el acto administrativo fenece de esa manera, sino que además se considera que puede ser inexistente o nulo, de tal manera que sobre la inexistencia debe mencionarse que aunque no se ha contado una teoría administrativa al respecto y se siguen los parámetros del Derecho Civil al respecto, esta inexistencia se origina por la ausencia de sus elementos esenciales y no produce efecto jurídico alguno, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se reconoce como tal a esta inexistencia pues prefiere hablar de la nulidad.

1.8 Nulidad y Anulabilidad del Acto Administrativo

Los órganos administrativos están investidos de facultades y atribuciones formales otorgadas por la ley, pero como tal no tiene voluntad propia, la voluntad se da a partir del titular del órgano, que en algunos casos puede apartarse de los límites legales que el órgano tiene atribuidos y a los que tiene que sujetarse conforme al principio de legalidad. En el caso de que el acto administrativo se aparte del marco de las atribuciones legales del órgano que lo emite, entonces ya no tiene como fuente a la ley, sino al propio acto, que deviene ilegal como consecuencia de la divergencia entre la voluntad del titular y las facultades legales que la ley otorga al órgano administrativo. En tales condiciones, el acto es susceptible de ser declarado nulo, privándosele de toda eficacia, o anulable para efectos de cancelar la ilegalidad del acto y emitirse uno nuevo que subsane la ilegalidad.

La nulidad es inmediata y esencial al acto, por lo que no puede producir efectos jurídicos, pues ha sido establecida en la ley por el legislador con el fin de proteger el interés general, pudiendo ser invocada por cualquier interesado, sin embargo, en materia administrativa el acto puede estar afectado de nulidad en el sentido de que contenga, por ejemplo, vicios en su procedimiento de formación, la resolución, si es

notificada, no por ello es nula de pleno derecho, ni su nulidad es inmediata, ni tampoco puede ser invocada por cualquier sujeto, lo anterior es así en virtud de que la naturaleza de la función pública no puede permitir que un acto de la administración carezca de eficacia, lo que además estaría en contradicción con la calidad de imperio de que están revestidos sus actos, por lo que siempre se presume su legalidad.

En caso de que el acto administrativo fuere notificado al particular y éste no interpone algún medio de defensa dentro del término legal, el acto administrativo se convierte en acto consentido, aún cuando haya tenido vicios en su formación, teniendo fuerza ejecutiva en su contra.

Para el maestro Nava Negrete la nulidad se produce si el acto lo emite la autoridad "con dolo, con base en errores de hecho o de derecho, con violencia o lesión".¹² Por otra parte indica que se produce la nulidad absoluta "si el acto se dicta por la autoridad con violación de la ley que se aplica."¹³; y que esta nulidad puede también retrotraer sus efectos.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se refiere a esta clase de nulidades y únicamente señala que la omisión o irregularidades de los elementos o requisitos exigidos por la ley producirá la nulidad o la anulabilidad del acto administrativo, señalando que la consecuencia de que se declare jurídicamente nulo al acto será su invalidez, no se presumirá legítimo ni ejecutable, que será subsanable y que podrá expedirse un nuevo acto teniendo la declaratoria de nulidad efectos retroactivos.

En cuanto a la anulabilidad, ésta debe ser reconocida por la propia autoridad emisora (debe "percatarse" de ello), y no declarada por un órgano contencioso administrativo (como en el caso de la nulidad), y podrá ser subsanable por la autoridad competente en el momento de que se percate de este hecho, mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para su plena validez y eficacia, teniendo por efecto que el acto se considerará válido y

¹² Alfonso Nava Negrete, *op. cit.* Pág. 310.

¹³ *Idem.*

gozará de presunción de legitimidad y ejecutabilidad produciendo efectos jurídicos de manera retroactiva y se tendrá como si siempre hubiese sido válido.

El artículo 7º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del artículo 3 de la Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo, dichas causas son que hubiera sido expedido con error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; o que no se hubiese mencionado el lugar y fecha de emisión, así como tampoco se hubiese notificado con la mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo, o que tampoco se hubiese mencionado el recurso que procedía en contra del acto que fuese recurrible o que hubiese omitido la mención de todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

La nulidad en materia administrativa será decretada por el órgano contencioso administrativo competente, o por la propia autoridad emisora al revisar sus actos a petición del afectado. Dicha nulidad se puede dividir en dos tipos, la nulidad lisa y llana y la nulidad para efectos. En la primera, se declara nula la resolución que le priva de toda posibilidad de ejecución, y en la nulidad para efectos, la resolución se nulifica con el fin de que se subsane el error o la ilegalidad cometida, y se emita una nueva que esté legalmente apegada a derecho, que deja sin efectos la anterior, en este caso la sentencia que declara la nulidad debe contener el sentido en que habrá de subsanarse el error o la ilegalidad de la resolución controvertida y declarada nula; aunque también cabe la posibilidad de que el juzgador en la sentencia no determine el sentido en que habrá de emitirse la nueva resolución que subsane la anterior por parte de la autoridad demandada, sino que deje a salvo los derechos de ésta.

CAPITULO II

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Como señalamos en el capítulo anterior, la función gubernamental del Estado tiene tres características: la legislativa, la judicial y la administrativa, según el órgano o individuo que lo realiza en base a la ley; un proceso legislativo que es el que llevan a cabo los depositarios del Poder Legislativo y cuyo producto es la Ley; por lo que se refiere al proceso judicial, éste se lleva a cabo ante los Tribunales establecidos por la Ley e impulsado por los gobernados que desean obtener justicia en sus controversias.

En cambio, la función administrativa, se realiza a través de procedimientos que deben seguirse ante la administración como garantía de legalidad de sus acciones frente a los administrados ya que los actos administrativos no deben improvisarse, ni quedar subordinados a las arbitrariedades del poder público, por lo que necesariamente deben recorrer un camino legal, que es la preparación previa para que puedan manifestarse con eficacia.¹⁴

2.1 Proceso y Procedimiento

Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, sostiene que el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento es "una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por una unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo"¹⁵.

Por su parte el maestro Rafael De Pina Vara, señala 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

¹⁴ Andrés Serra Rojas, *"Derecho administrativo"*, México: Porrúa, 1996, 17ª edic., t. I, págs. 275.

¹⁵ Niceto Alcalá Zamora y Castillo, *"Proceso, autocomposición y autodefensa"*, UNAM, México 1970, 2ª ed., pág. 116.

legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del Juez competente" y procedimiento es el "conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos".¹⁶

En el ámbito administrativo, Alfonso Nava Negrete, señala que el procedimiento administrativo "es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa; y el proceso administrativo la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los Tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal".¹⁷

2.2 Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo.

Al respecto de la naturaleza jurídica del Procedimiento Administrativo, doctrinalmente existe una concepción sustancialista y otra de autonomía. Por su parte, la concepción sustancialista estima que los actos del procedimiento administrativo carecen de toda autonomía, por ser sólo las partes integrantes de la decisión final, en la que confluyen las voluntades parciales de los participantes en el procedimiento (administración pública y administrados), las que se van sumando progresivamente conforme se manifiestan en cada etapa procedimental. Es decir, se niega sustantividad jurídica a los actos procedimentales o de trámite, puesto que lo jurídicamente relevante es la decisión final o la resolución definitiva.

Por su parte, la concepción de la autonomía parte de la idea de que el procedimiento no es un acto complejo, sino un complejo de actos de los participantes que cuentan con sustantividad propia, donde interesa la naturaleza instrumental relacionada con la resolución definitiva¹⁸. Esto significa que los actos de trámite tienen reglas propias de validez, su propia causa que posibilita su anulación independiente de la resolución final, aunque por un elemento ordenador se prohíbe la

¹⁶ Rafael de Pina Vara, "Diccionario de Derecho", Ed. Porrúa, 25ª edic. México 1998, pág. 420.

¹⁷ Alfonso Nava Negrete, *op. cit.* Pág. 300.

¹⁸ Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández, "Curso de Derecho Administrativo", Ed. Civitas, Madrid 1991, 4ª edic., t. II, pág. 426.

impugnación independiente de dichos actos de trámite, con excepción de los que produzcan indefensión, pues se actualiza la autonomía del acto parcial, ésta última resulta la corriente doctrinaria dominante.

En derecho mexicano, este principio doctrinal se presenta en el segundo párrafo, de la fracción II, del artículo 114 de la Ley de Amparo, donde se establece la improcedencia del juicio constitucional contra los actos administrativos de trámite, a menos que el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento. Aquí se aprecia que debe impugnarse la resolución definitiva generada por un procedimiento seguido en forma de juicio, sin posibilidad de atacar los actos de trámite, aun cuando se estimen violatorios de garantías, salvo que estos afecten los derechos de un tercero extraño a la relación procedimental¹⁹.

Por otra parte, José Roberto Dromi estima que el procedimiento administrativo puede ser visto: a) como un instrumento de gobierno que describe, articula, regula y a la vez habilita el ejercicio de las distintas prerrogativas públicas que componen la capacidad de poder estatal; b) como regulación del ejercicio de las prerrogativas públicas y de los derechos subjetivos y de las libertades públicas; c) como protección del ejercicio de las prerrogativas públicas y de las garantías individuales; d) como instrumento jurídico para la canalización de la voluntad pública, como un requerimiento de la función administrativa de control (autocontrol) y del control de la función administrativa (control por vía de recurso); e) como instrumento de gobierno, por el que transcurre el ejercicio del poder y de participación de los administrados, sea por medio de la intervención como parte interesada o como reclamante en el recurso administrativo; f) como presupuesto que hace efectiva la responsabilidad política; g) como conducto jurídico de la actuación administrativa; y, h) como conjunto de reglas para la preparación, formación, control e impugnación de la voluntad administrativa,

¹⁹ Aunque, de acuerdo con la tesis 139 de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en el informe del presidente de dicho alto tribunal correspondiente a 1980, no existe la obligación de esperar a que en el procedimiento se dicte la resolución definitiva cuando en él se registren actos de imposible reparación, aplicando analógicamente la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo.

que deben acatar tanto la administración pública como los administrados²⁰. De lo anterior, considera que el procedimiento administrativo es una unidad de estructura y una unidad teleológica.

El procedimiento administrativo es un "iter" por el que transita la actividad de la administración pública, lo cual permite dar seguridad de esa actuación, estar regulado legalmente a fin de hacer efectivo el Estado de Derecho. No se trata solamente de fijar requisitos formales, de prever etapas concatenadas y dirigidas a producir resoluciones, sino se debe cumplir con finalidades jurídico-políticas a cargo de la administración pública y salvaguardar los derechos de los administrados, en tanto no se sobrepongan estos a los intereses públicos.

El ajuste jurídico de la administración pública a través del procedimiento busca racionalizar su actividad, evitar la arbitrariedad emboscada en la casuística y determinar los cauces precisos por los cuales se buscará satisfacer las necesidades colectivas. El procedimiento administrativo no sólo es un elemento formal para la producción de los actos administrativos, también es la actualización del sometimiento de la administración pública al Derecho.

2.3 Definición de Procedimiento Administrativo

En las doctrinas extranjeras se encuentran una gran diversidad de posiciones respecto del procedimiento administrativo, por un lado la doctrina española, según los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, refieren al procedimiento administrativo como un "elemento formal del acto de la administración pública"²¹; por su parte Jesús González Pérez, expresa que es "el procedimiento de la función administrativa."²² En la doctrina francesa, Guy Isaac expone "es la

²⁰ José Roberto Dromi, "El procedimiento administrativo", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1986, págs. 23-30.

²¹ García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, "Curso de Derecho Administrativo", Editorial Civitas, Madrid 1991, Pág. 352.

²² Jesús González Pérez, "El procedimiento administrativo", Ed. Abella, Madrid 1964, Pág. 58.

reglamentación de la operación de emisión del acto administrativo en conjunto"²³. Entre la doctrina latinoamericana, Jaime Orlando Santofimio, define al procedimiento administrativo como la combinación de las formalidades y ritualidades propias de la estructuración de la decisión administrativa.²⁴

En la doctrina mexicana, Gabino Fraga, considera que el procedimiento administrativo es un "conjunto de formas y actuaciones que preceden y preparan un acto administrativo"²⁵. El maestro Andrés Serra Rojas habla de "trámites y formalidades ordenados jurídicamente exigidos para el perfeccionamiento del acto administrativo y para el cumplimiento de una finalidad"²⁶; y Rafael Martínez Perales se refiere a "una serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar el acto administrativo." Alfonso Nava Negrete define al procedimiento administrativo como "el camino o la vía legal que debe seguir la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo. El procedimiento engloba todos los actos o procedimientos, pasos o formalidades que preceden a la formación definitiva del acto administrativo"²⁷.

De estas nociones, destaca la sostenida por Fraga, aunque cabría agregarle que el procedimiento administrativo se conforma de actos provisionales y actos definitivos y la relevancia sustancial entre estas dos grandes categorías redundan en que, generalmente en contra de los primeros procede el ejercicio de los medios de defensa, en tanto que en relación a los segundos proceden los recursos administrativos, el recurso de nulidad y el juicio de amparo; naturalmente, como regla general, en ese orden sucesivo, cuestión que se analizará más adelante.

²³ Guy Isaac, *La procédure administrative non contentieuse*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1968, p. 158

²⁴ Jaime Orlando Santofimio, "Acto administrativo", Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 1988, pág. 63.

²⁵ Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", México: Porrúa, 2000, 40ª edic., pág. 255.

²⁶ Andrés Serra Rojas, *op. cit.* t. I, págs. 275.

²⁷ Alfonso Nava Negrete, *op. cit.* Pág. 300

2.4 Principios del Procedimiento Administrativo.

Según el maestro Roberto Dormí, los principios del procedimiento administrativo son "pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, mas allá de las regulaciones procesales dogmáticas del por qué y el para qué del mismo. Son especies de ideas pétreas inmodificables por la regulación formal, que explican el contenido del procedimiento."²⁸

El tratadista Tomás Ramón Fernández proporciona siete principios del procedimiento administrativo: de economía procesal, de "*in dubio pro actione*", de oficialidad, de exigencia, de legitimación, de imparcialidad y de carácter contradictorio procedimental.²⁹

El principio de economía procesal, busca obtener de la manera más pronta y eficaz la actuación administrativa, sin que esto justifique un demérito de apego a la legalidad. En todo caso debe darse un equilibrio entre eficacia y legalidad, entre el interés de la administración pública y el interés de los particulares. Merkl lo enuncia de la siguiente manera: "por término medio, el procedimiento administrativo es menos formal que el judicial. Y con esta falta de forma crece, naturalmente, la posibilidad de rapidez"³⁰.

Economía procesal significa flexibilidad y simplificación de los trámites procedimentales. Si acaso debe hablarse de economía "procedimental".

El principio "*in dubio pro actione*" significa que la autoridad administrativa debe interpretar las disposiciones jurídicas relativas al procedimiento administrativo de la manera más favorable para el particular.

Conforme al principio de oficialidad, la autoridad administrativa tiene la obligación de desenvolver la trayectoria procedimental hasta definir la decisión

²⁸ José Roberto Dormí, citado por Mag. Manuel Lucero Espinosa en Conferencia sobre la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, impartida en el Instituto de Justicia Fiscal y Administrativa el 20 de abril de 2004.

²⁹ Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández, *op. cit.*, t. II págs. 437-445.

³⁰ Adolf Merkl, "*Teoría General del Derecho Administrativo*", Ed. Nacional, México 1980, pág. 288.

administrativa sin necesidad de promoción de los particulares, es decir, los actos de trámite deben ser de oficio.

El principio de exigencia de legitimación exige que la persona considerada como parte deba acreditar un interés directo, personal y legítimo que pueda resultar perjudicado por la resolución producida por el procedimiento.

El principio de imparcialidad aparece como un límite referido a características subjetivas de la autoridad tramitadora, en particular cuando actúa como árbitro, cuando impone sanciones, cuando resuelve recursos.

Cuando el procedimiento administrativo tiene efectos externos, existe la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego, de que esos intereses sean debidamente enfrentados previamente a la adopción de la resolución definitiva. El procedimiento administrativo externo debe garantizar un verdadero debate, para hacer efectivo el principio contradictorio, tanto sobre los hechos como sobre la aplicación de la norma jurídica al caso concreto, lo cual deriva como congruencia en los términos debatidos y los puntos resolutive del acto administrativo. De este principio surgen los derechos del administrado frente a la administración pública como parte sustantiva del principio contradictorio, enumerados de la siguiente manera por el jurista mexicano Fernando Serrano Migallón:

- a) Derecho a ser tratado con la debida observancia a las normas de derecho y con justicia e imparcialidad;
- b) Derecho a apelar contra las decisiones administrativas para protegerse del trato arbitrario y tendencioso y obtener justicia;
- c) Derecho a saber qué prevén las leyes y los reglamentos y cuáles son sus prerrogativas y sus deberes;
- d) Derecho a estar informado acerca de los propósitos, organización y actividades de gobierno;
- e) Derecho a participar en los negocios públicos, en la medida de lo posible.³¹

³¹ Fernando Serrano Migallón, *"El Particular Frente a la Administración"*, Ed. Porrúa, México 1991, pág. 45-46.

Los principios relativos a la iniciativa del procedimiento están referidos al derecho de petición o de instar ante la autoridad administrativa, consagrado constitucionalmente, que puede diversificarse en peticiones de información, consulta y creación o declaración de derechos, y en estos dos últimos casos es cuando se configuran los administrados como "interesados". Además, la efectividad del derecho de iniciar la instancia está condicionado por la forma exigida legalmente (por lo regular de manera escrita, con precisión del objeto de la petición y sus motivos), regulándose su recepción y registro, el desistimiento de las peticiones, los plazos para resolver y las consecuencias jurídicas derivadas de la emisión, retardo o distorsión de la respuesta por la autoridad administrativa. Asimismo, en este primero lo que se regula es la iniciación de oficio del procedimiento.

2.5 Características y Requisitos del Procedimiento Administrativo

Dentro de la doctrina mexicana existen diversas características y requisitos aplicables al procedimiento administrativo, por una parte los procedimientos administrativos iniciados de oficio por parte de la autoridad competente, para que éste sea eficaz y ejecutable, debe reunir fundamentalmente los siguientes:

1. Actuación de oficio (inquisitivo).
2. Forma escrita.
3. Rapidez de procedimientos y técnicas.
4. Flexibilidad.
5. Actuación bajo el principio de legalidad, y
6. Rapidez en las resoluciones.³²

Además, la autoridad que tramite el procedimiento administrativo debe tener competencia y cumplir con los principios constitucionales de legalidad y audiencia (se ha comentado que no es necesario que se cumpla con el derecho de audiencia cuando el acto administrativo no afecte los intereses jurídicos del particular).

³² Gabino E. Castrejón García, *op. cit.* Pág. 237.

Por otra parte, el procedimiento en el que intervengan los particulares, debe llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos como lo son que sea por escrito, que esté motivado y que la autoridad 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 haya consignado para cada caso.

2.6 Clasificación del Procedimiento Administrativo.

En la doctrina española, Tomás Ramón Fernández propone que atendiendo a su regulación, el procedimiento puede ser general y especial, por sus efectos puede ser declarativo (dirigido a elaborar una decisión), sancionador (destinado a imponer sanciones a los funcionarios públicos y excepcionalmente a los particulares), revisor (de oficio o en vía de recurso), ejecutivo (para imponerlo en la esfera jurídica de los particulares) y de simple gestión (de efectos internos en la administración pública); por su tiempo de realización puede ser ordinario o sumario, en este último los términos se simplifican y abrevian; y por la posición del órgano administrativo encargado del trámite procedimental, éste puede ser bilateral (administración pública-administrado) y arbitral o trilateral (donde la administración pública media entre los administrados, particularmente en los casos de oposición)³³.

Miguel Acosta Romero presenta como tipos de procedimiento administrativo otros más simples: a) interno y externo; b) previo y de ejecución, y c) de oficio y a petición de parte³⁴. De este criterio destacan las características de los procedimientos interno y externo: del primero dice que es una actuación de oficio (inquisitivo), con forma escrita, rapidez de procedimientos y técnicas, flexible, legal y expedito en la práctica (no existe la ejecución "externa"). En cuanto al procedimiento externo, éste se caracteriza por culminar en un escrito motivado, donde se otorga la previa audiencia al interesado, tramitado por autoridad competente y en el que se

³³ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *op. cit.*, t. II págs. 426-429.

³⁴ Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México 2000, pág. 688.

cumplan las formalidades legales y con el contenido y la finalidad designada legalmente.

Un problema que no es considerado por los autores mencionados en este apartado, consiste en ubicar los procedimientos para crear reglamentos, concertar contratos administrativos o dar concesiones, pues son considerados en las leyes reguladoras del procedimiento administrativo en general. Resulta necesario un deslinde por lo que toca a las formas que preceden y preparan un reglamento o un contrato administrativo, por tratarse de manifestaciones de voluntad de la autoridad administrativa; y hacer una precisión respecto de las concesiones, al ser éstas consideradas como actos administrativos complejos.

Merkel estableció la posibilidad de regular el procedimiento creador de reglamentos, en el que no se manifiesta el derecho de los afectados por el acto a colaborar en el mismo, sólo se fija la competencia para dictarlos y donde el elemento democrático sólo se actualiza con la publicación del reglamento.

En cuanto a los contratos administrativos, resulta diferente el resultado del procedimiento contractual, pues la intervención de las partes se regula de tal forma por las leyes que resulta restringida la autonomía de la voluntad; cada acto, fase y forma realizado por las partes contratantes responde a una secuencia legalmente determinada. Se trata de un procedimiento regulado por normas de derecho administrativo y en el que interviene un órgano de la administración pública, pero en el que no se obtiene un acto administrativo, por lo que en estricto sentido no es posible considerar a estas formas procedimentales en el ámbito de los procedimientos creadores de los actos administrativos, de generación unilateral.

De forma general los procedimientos administrativos se pueden dividir en tres grandes rubros: el primero, se refiere a los procedimientos administrativos de creación de actos; el segundo, a los procedimientos administrativos de ejecución de los mismos y finalmente el tercero, a los procedimientos administrativos de impugnación.

2.6.1 Procedimiento Administrativo de Creación de Actos

El procedimiento administrativo de creación de actos se compone básicamente de las siguientes fases: en primer lugar la emisión de la orden respectiva, o en su caso la presentación de la instancia del interesado; posteriormente, la notificación de la misma; y por último, la presencia material de los agentes de la autoridad en el domicilio o en el negocio del administrado para realizar la ejecución de la orden respectiva, o la emisión del acto administrativo que afecte o no los intereses del particular.

2.6.1.1 Partes en el Procedimiento Administrativo.

Desde el punto de vista etimológico, la voz, parte, proviene del sustantivo latino pars, partis que corresponde a porción o fracción. Parte es porción componente de un todo con el que guarda relación. El todo, a su vez, no puede dividirse en menos de dos partes. En los negocios jurídicos, en general se habla de partes para referirse a las personas que intervienen en ellos y que, en tal virtud, adquieren derechos y reportan obligaciones. Basta, pues, para ser parte en un proceso, la simple afirmación de ser titular de un derecho y la situación de ser atraído al mismo con base en aquella afirmación del demandante, con independencia de cualquier previsión sobre el posible contenido del fallo que se espera.³⁵

La pretensión consiste en la exigencia del reconocimiento de un derecho afirmado por el pretensor ante la autoridad y de su actuación forzosa, independientemente de que tal derecho exista o no en la realidad jurídica. El hecho procesal en que la pretensión se manifiesta, identifica por sí solo al pretensor como parte, así como también al sujeto pasivo de la misma en cuanto, el órgano haya dado entrada a ésta y haya ordenado dar legal conocimiento de ella al convenido. Nada se

³⁵ Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, DJ2K - 1917

prejuzga, por tanto, sobre la relación sustancial que puede vincular a tales sujetos y ser o no reconocida en la resolución o acto.³⁶

De manera general se puede establecer que las partes dentro del Procedimiento Administrativo son dos, la autoridad como órgano de resolución o creadora de actos y otro ente público o un particular que va a participar en el procedimiento y va a ser el destinatario de la resolución o acto que se emita.

El interesado en un procedimiento administrativo puede estar en situaciones procesales o procedimentales parecidas: De demandante de alguna pretensión frente a la Administración, o de demandado por un tercero que pretende un derecho administrativo que aquél ostenta, o ser denunciante o denunciado, encausado o inculpado, si se trata de un expediente sancionador. Se considera interesados tanto a quienes instan el procedimiento pretendiendo algún beneficio como quienes pueden resultar perjudicados por él. En este sentido considera interesados:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que sin haber iniciado el procedimiento ostenten derechos.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Para estar y actuar en el procedimiento administrativo además de la condición de interesado es necesario tener capacidad de obrar, y la tienen no sólo quienes la ostentan con arreglo a Derecho, sino también los menores de edad en el ejercicio y defensa de aquellos derechos nacidos de relaciones jurídicas cuya constitución permita el ordenamiento administrativo sin la asistencia de la persona que ostente la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores

³⁶ *Idem.*

incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.

En el procedimiento administrativo, no es necesaria pero se admite la representación, entendiéndose con el representante de las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado. Se trata en todo caso de una representación voluntaria no profesionalizada, siendo innecesario actuar por medio de procurador o gestor, puesto que cualquier persona con capacidad de obrar podrá actuar en representación propia.

En nuestro derecho, tanto el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como el 19 del Código Fiscal de la Federación enuncian el principio general de libertad para el ejercicio de la acción señalando que la representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales, se hará mediante escritura pública, mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades administrativas correspondientes, notario o fedatario público o, en caso de recursos administrativos.

De la misma forma los particulares o sus representantes (que deberán acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha en que se presenta la promoción) podrán autorizar por escrito a personas que a su nombre reciban notificaciones, realicen trámites, gestiones y comparecencias que fueren necesarios para la tramitación de tal procedimiento, incluyendo la interposición de recursos administrativos.

2.6.1.2 Iniciación.

El procedimiento administrativo puede iniciarse de dos maneras, de oficio o a instancia del interesado; su inicio de oficio implica que es un acto de trámite de la autoridad, para lo cual se requiere que se encuentre debidamente fundado y motivado, que precise a quien se dirige y en su caso el lugar en donde se llevará a cabo la actividad de la autoridad administrativa.

El procedimiento de oficio normalmente inicia por una orden de la autoridad administrativa que debe constar por escrito. Esta orden recibe diversas denominaciones, puede ser una orden de visita o de verificación y dentro de esta última categoría pueden incluirse la orden de verificación de comprobantes fiscales o de una denominación genérica simplemente.

El procedimiento que da inicio a instancia del interesado se da cuando el particular promueve ante la autoridad correspondiente, a fin de que ésta resuelva alguna pretensión, para González Pérez "la instancia es, pues, el acto del interesado que promueve un procedimiento, el acto por el que se deduce ante la administración una petición, que pueda consistir en la solicitud de la adopción de un acto o la ejecución de uno ya existente."³⁷

Por lo que toca a los actos a instancia del interesado, debe cubrir también ciertos requisitos, como lo es que se dirija al órgano competente, no siendo tan estricto este requisito, puesto que el artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contempla que en el supuesto de que el escrito sea presentado ante un órgano incompetente, el órgano lo remitirá al que si lo sea en un plazo de 5 días, teniéndose como fecha de presentación al del acuse de recibo de la autoridad incompetente, con la salvedad de que la autoridad incompetente manifiesta que recibe el escrito únicamente para el efecto de ser turnado a la autoridad competente, en tal caso, se tendrá como fecha de presentación no en la que la recibió la incompetente, sino la fecha en que es recibida en retorno por la autoridad competente.

La iniciativa deberá solicitar cuestiones posibles y lícitas, estas promociones deberán presentarse directamente en las oficinas autorizadas en las oficinas de correos, mensajería o telefax excepto cuando se trate de un escrito inicial de impugnación que deberá ser presentado directamente y precisamente en la oficina correspondiente.

³⁷ Jesús González Pérez, "Derecho Administrativo Municipal", Publicaciones Abella, Madrid 1978.

La presentación en su caso deberá ser oportuna, cuando se encuentre previsto plazo alguno en la norma administrativa de que se trate, pues de no ser así no se podrá admitir.

En lo que se refiere a formas o formalidades, el artículo 15 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo menciona que sea por escrito, que se indique el nombre, denominación o razón social del promovente o de su representante legal, señalando domicilio convencional y autorizados para recibir notificaciones, la petición que se plantea, los hechos que originan la petición, el órgano administrativo al que se dirige, lugar y fecha de la emisión o instancia, que se encuentre firmado o con la huella digital impresa o incluso por medios de comunicación electrónica, sin olvidar que se deben exhibir los documentos que acrediten la personalidad del promovente.

El procedimiento administrativo se desarrolla a través de distintos actos de ordenación, como lo son los actos de impulso y que en este caso tendrá un principio inquisitivo, es decir una vez iniciado no es necesario el impulso del particular ya que el artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo indica que el procedimiento continuará de oficio sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados y en el caso de que a éstos les corresponda por disposición expresa de la Ley y no lo hicieren operará la caducidad, en el plazo previsto en la propia Ley.

Los actos de dirección del procedimiento que se llevan a cabo dentro de éste pretenden regir la serie de actos que se efectúan dentro del procedimiento, siendo los más destacados los de comunicación, es decir las notificaciones; que se encuentran reguladas en los artículos 35 a 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

2.6.1.3 Tramitación.

Iniciado el procedimiento, la Administración desarrollará los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos, en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución. Estos actos se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a

proponer actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos. La aportación de hechos y datos, es la función primordial de esta fase del procedimiento para hacer posible la resolución, tiene lugar a través de las diversas técnicas reguladas en la Ley.

En efecto, el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento; actos que pueden consistir en la aportación de datos lo que trae como consecuencia situaciones de prueba, es decir, con los documentos y datos aportados se probará su veracidad a la de los hechos que motivan al procedimiento, en esta situación la autoridad se encuentra facultada para solicitar informes u opiniones necesarias con el propósito de mejor resolver.

Por lo que respecta a la prueba, se puede señalar que es aquella actividad que se desarrolla durante el procedimiento para acreditar la realidad de los hechos y en su caso, la vigencia y existencia de las normas aplicables, cuando lo uno y lo otro constituyen presupuestos ineludibles de la resolución que ha de dictarse.

El objeto de la prueba son los hechos controvertidos, es decir, aquellos sobre los que no hay acuerdo entre ambas partes, no siendo necesario probar la existencia y vigencia de las normas jurídicas aplicables, pues se presume que el funcionario las conoce.

En cuanto a la carga de la prueba no hay reglas específicas dentro de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que prescribe únicamente, la posibilidad de ofrecer pruebas, pero deja sin resolver a quien corresponde. Las reglas de la atribución de la carga de la prueba no pueden ser las mismas para todos los procedimientos administrativos dada su variedad.

En cuanto a los medios de prueba, la Ley establece en su artículo 50 que se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional por parte de las autoridades,

limitándose exclusivamente a la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

Señala de igual forma que, el órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas, rechazando exclusivamente las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho, debiendo fundar y motivar esta resolución.

En ocasiones estas pruebas tienen un alcance ilimitado y en otras, como sucede por ejemplo en los procedimientos administrativos regulados en el Código Fiscal de la Federación sólo permiten la posibilidad de ofrecer y exhibir pruebas documentales y quedan excluidas otro tipo de pruebas que se permiten en los demás procedimientos administrativos, fundamentalmente las pruebas periciales e instrumentales.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que el desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contado a partir de su admisión. Pudiendo conceder al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para en caso de que se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo.³⁸

En el Derecho Administrativo, la cuestión de la valoración de la prueba, resulta aplicable los criterios generales de valoración que se han impuesto en nuestro Derecho, en que frente al sistema de pruebas tasadas ha terminado por prevalecer el criterio de libertad de apreciación, más propio de los procesos penales. Este criterio se conoce jurisprudencialmente como el de "*apreciación conjunta de la prueba*".

³⁸ Artículo 51, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ed. ISEF, México 2004.

En cuanto a los informes u opiniones, éstos son actuaciones administrativas a cargo, normalmente de órganos especializados que sirven para ilustrar al órgano decisor. Se trata de manifestaciones de juicio, de juicios jurídicos o técnicos, pero nunca de voluntad y por ello, no se consideran actos administrativos. La Ley autoriza que para la resolución del procedimiento se soliciten, además de aquellos informes preceptivos por disposiciones legales, todos los que se juzguen necesarios para resolver.

Los informes u opiniones tienen una configuración diversa, pudiendo ser facultativos u obligatorios, vinculantes o no, cuando es vinculante la voluntad del órgano resulta hipotecada por la del emisor del informe, produciéndose entonces un supuesto de competencia compartida, ya que la decisión que se emita deberá ser apegada al informe u opinión rendida.

Una vez superada una fase probatoria en donde hubiesen desahogado las pruebas admitidas y desahogadas se pondrá a disposición de los interesados para que en su caso formulen observaciones o alegatos un plazo no inferior a cinco días ni superior a los diez, con lo cual se pretende cubrir la garantía de audiencia.

Por lo que respecta al procedimiento administrativo iniciado por autoridades fiscales, es de señalarse que una vez que los agentes de la autoridad denominados inspectores o auditores realizan la observación del negocio o del domicilio del sujeto visitado, proceden a entregar la documentación respectiva, para lo cual se cercioran de que el destinatario es precisamente quien deba recibirla y cumplir con una serie de formalidades que están previstas en diversos ordenamientos, pero que básicamente se refieren al imperativo constitucional, consistente en que ningún particular puede ser molestado en su persona, papeles o domicilio, sino en virtud de una orden escrita de la autoridad competente que motive funde la causal legal del procedimiento.

Posteriormente puede seguirse una de las siguientes fases: el levantamiento de las actas³⁹, en la cual los agentes de la autoridad deben reseñar todas las observaciones que a su juicio puedan implicar una contravención a las disposiciones legales; concluida esta observación con el cúmulo de manifestaciones respectivas, que quiera formular el agente de la autoridad, éste a su vez debe conceder al administrado la posibilidad de que exprese lo que a su interés convenga, sin que en ese momento se genere propiamente una controversia, sino que es nada más un intercambio de puntos de vista.

Posteriormente al levantamiento de las actas en ocasiones los procedimientos administrativos confieren la posibilidad a los visitados que expresen lo que a su derecho convenga, y no sólo eso, sino que puede incluso concedérseles la oportunidad de ofrecer pruebas.

La etapa siguiente y que es propiamente la conclusión del procedimiento administrativo consiste en la emisión del acto administrativo definitivo, el cual puede ser favorable para los intereses del particular o, por el contrario, afectar los intereses del mismo. En el primer supuesto si la autoridad reconoce de manera expresa que como consecuencia de la práctica de la visita domiciliaria se ha corroborado que el administrado o contribuyente cumple cabalmente con las obligaciones que las leyes le confieren, entonces en ese supuesto emitirá una resolución expresa en la cual hará constar esta situación.

Dicha resolución constituirá una resolución favorable a los intereses del particular, que no puede ser desconocida unilateralmente, lo que provoca que en los casos en los cuales se haga un reconocimiento de ésta naturaleza, y que posteriormente la autoridad advierta que se ha equivocado, la propia autoridad no podrá revocar unilateralmente ese acto administrativo, y sólo podrá lograr dicha

³⁹ Las actas de visita sólo constituyen una fase dentro del procedimiento administrativo, de tal suerte que su contenido al no tener la naturaleza de un acto administrativo, no es susceptible de controvertirse a través de los medios establecidos por las leyes.

revocación o anulación a través de la interposición de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁴⁰

2.6.1.4 Notificaciones.

La notificación es el modo de comunicar a los contribuyentes y/o gobernados, responsables solidarios o terceros, el contenido de un acto administrativo, a efecto o enterarse del contenido del acto para que estén en posibilidades de cumplirlo o en su caso, empezar el cómputo de los términos para su impugnación mediante el recurso administrativo, el contencioso administrativo o el amparo, según proceda. Lo que constituye un requisito fundamental para la seguridad jurídica, y una condición legal de la que depende la eficacia del acto, así lo establece en forma expresa el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a saber, "el acto Administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada."

Por lo tanto la notificación es un deber jurídico del órgano que dictó el acto, que no afecta a la validez del acto pero sí a su eficacia. Son una condición de eficacia del acto, pero además son condición "*sine qua non*" para proceder a la ejecución del acto mismo.

La propia jurisprudencia, en su abundante tratamiento de las notificaciones, ha recogido la finalidad de la notificación, como "el medio de asegurar el verdadero, real e íntegro conocimiento por parte de los destinatarios de los actos administrativos, de su verdadero contenido."

En cuanto a la naturaleza jurídica de la notificación, y concretamente si estamos en presencia de un acto administrativo o no, García de Enterría, señala que la notificación es una declaración de conocimiento, a través de la cual se comunica al interesado una previa resolución.

⁴⁰ Esta figura se conoce en la doctrina administrativa como juicio de lesividad.

Es por tanto un acto administrativo independiente del acto notificado, y de ahí que tenga un contenido propio, como es la exigencia de que consten en ésta los recursos procedentes y las formalidades de su cumplimentación, ajenas, al acto notificado; de modo que por tener vida propia e independiente, la anulación de la notificación no tiene por qué afectar al acto primitivo.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que las notificaciones deberán efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación, si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición.⁴¹

De lo anterior se desprende que las notificaciones deben contener:

Texto íntegro de la resolución, se trata de una exigencia lógica, pues si lo que se pretende es garantizar el conocimiento por parte del interesado de la resolución o acto que le afecta, sólo conociendo íntegramente el contenido del acto podrá éste ejercitar los derechos en defensa de sus intereses.

Fundamento legal, es decir, como se mencionó anteriormente, todos los actos emitidos por autoridad administrativa deben contener los presupuestos legales en que apoyen dicho acto.

Indicación de si el acto es o no definitivo en la vía administrativa, es decir si causa estado en vía administrativa, si agota o no la vía administrativa y por tanto su susceptibilidad de ser recurrido o no en dicha vía.

Recursos procedentes, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazos para interponerlos. Este requisito es exigible tanto de los actos administrativos

⁴¹ Artículo 39, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ed. ISEF, México 2004

definitivos y no firmes, -esto es aquellos resolutorios que no agotan la vía administrativa- como de los actos administrativos definitivos y firmes en vía administrativa.

Si a la notificación le faltan algunos de estos extremos estaremos en presencia de una notificación defectuosa, por lo que el acto que se notifica carece de eficacia. Sin embargo, las notificaciones defectuosas son convalidables, es decir, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución objeto de la notificación, o cuando interponga el recurso procedente. Por tanto, la notificación defectuosa solo puede convalidarse si el interesado manifiesta haber conocido la resolución o acto por otros medios, o si interpone el recurso que procede.

Las notificaciones se podrán hacer por alguno de los siguientes medios:

- a) acceso directo del interesado al expediente, dejando constancia expresa de ello;
- b) préstamo del expediente;
- c) recepción de copias;
- d) presentación espontánea del interesado de la que resulta estar en conocimiento fehaciente del acto respectivo;
- e) cédula;
- f) telegrama con aviso de entrega o carta documento;
- g) edictos;
- h) oficio impuesto como certificado expreso con aviso de recepción, e
- i) por los medios que indique la autoridad postal, a través de sus permisionarios.

El artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

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

- II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo. También podrá realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos, y
- III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax, medios de comunicación electrónica u otro medio similar.

Salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo.

El Código Fiscal de la Federación señala además que las notificaciones podrán hacerse por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse desaparezca después de iniciadas las facultades de comprobación, se oponga a la diligencia de notificación o desocupe el local donde tenga su domicilio fiscal, sin presentar aviso al registro federal de contribuyentes, después de la notificación de la orden de visita y en los demás casos que señalen las leyes fiscales y el propio Código.

El procedimiento para realizar las notificaciones personales es el siguiente: se harán en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento administrativo de que se trate. Cerciorarse el notificador del domicilio del interesado y deberá entregar copia del acto que se notifique y señalar la fecha y hora en que la notificación se efectúa, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega, se hará constar en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez.

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

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

Las notificaciones por edictos se realizarán haciendo publicaciones que contendrán un resumen de las resoluciones por notificar. Dichas publicaciones deberán efectuarse por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional.

El artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

De igual forma, se tendrá como fecha de notificación por correo certificado la que conste en el acuse de recibo y en las notificaciones por edictos se tendrá la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional.

2.6.1.5 Impedimentos, Excusas y Recusaciones.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala en su artículo 21, las causas por las que un servidor público estará impedido para intervenir o conocer de determinado asunto en los siguientes términos:

Artículo 21.- Todo servidor público estará impedido para intervenir o conocer de un procedimiento administrativo cuando:

I. Tenga interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquél; sea administrador de sociedad o entidad interesada, o tenga litigio pendiente con algún interesado;

II. Tengan interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo;

III. Hubiere parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas o con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento;

IV. Exista amistad o enemistad manifiesta que se hagan patentes mediante hechos o actitudes evidentes del servidor público que la demuestre objetivamente o con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior;

V. Intervenga como perito o como testigo en el asunto de que se trata;

VI. Tenga relación de servicio, sea cual fuera su naturaleza, con las personas físicas o morales interesadas directamente en el asunto; y

VII. Por cualquier otra causa prevista en ley.

El servidor público que se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas, se excusará de intervenir en el procedimiento y lo comunicará a su superior inmediato, quien resolverá lo conducente dentro de los tres días siguientes.

Cuando hubiere otro servidor público con competencia, el superior jerárquico turnará el asunto a éste; en su defecto, dispondrá que el servidor público que se hubiere excusado resuelva, bajo la supervisión de su superior jerárquico.

La intervención del servidor público en el que concurra cualquiera de los impedimentos a que se refiere el Artículo 21 de esta Ley, no implicará

necesariamente la invalidez de los actos administrativos en que haya intervenido, pero dará lugar a responsabilidad administrativa.

El superior jerárquico cuando tenga conocimiento de que alguno de sus subalternos se encuentra en alguna de las causales de impedimento a que se refiere el Artículo 21 de la presente Ley, ordenará que se inhíba de todo conocimiento. Cuando el servidor público no se inhibiere a pesar de existir alguno de los impedimentos expresados, en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, el interesado podrá promover la recusación.

La recusación se planteará por escrito ante el superior jerárquico del recusado, expresando la causa o causas en que se funda, acompañando al mismo las pruebas pertinentes, por su parte el recusado tiene la facultad de manifestar lo que a su derecho convenga al día siguiente de integrado el expediente con la documentación respectiva y en caso de que el recusado omita rendir el informe respectivo, se tendrá por cierto el impedimento interpuesto.

Con el informe respectivo o sin él, el superior resolverá en el plazo de tres días, lo procedente el cual no será impugnabile por ninguna vía, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra la resolución que dé por concluido el procedimiento.

2.6.1.6 Terminación del Procedimiento Administrativo.

Las causas de consumación del procedimiento administrativo se encuentran previstas en el artículo 57 a 61 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y estas, a saber, son: la resolución del mismo, por desistimiento, por renuncia al derecho en que se funde la solicitud, (cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico), por declaración de caducidad, por imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y por convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el

alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

Al respecto del *desistimiento*, el interesado podrá desistirse de su solicitud o renunciar a sus derechos, siempre y cuando no sean de orden e interés públicos. En el entendido de que si el escrito de iniciación se hubiere formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo surtirá efectos respecto a aquél que lo hubiese formulado.

La resolución que ponga fin al procedimiento, decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo; en su caso, el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, poniéndolo, previamente, en conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y en su caso, aporten las pruebas que estimen convenientes.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin perjuicio de la potestad de la Administración Pública Federal de iniciar de oficio un nuevo procedimiento; cuando se produzca la paralización del procedimiento por causas imputables particular, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la *caducidad* del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

La Ley señala que en los casos en que medie una situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir el

acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en esta Ley, respetando en todo caso las garantías individuales.

2.6.2 Procedimiento Administrativo de Ejecución

Los actos administrativos, gozan de la presunción de legalidad o validez (artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 68 del código Fiscal de la Federación), esto significa que el acto administrativo es intrínsecamente legítimo, de tal suerte que en caso de impugnación, corresponde al administrado desvirtuar esa presunción de legalidad. Conjuntamente con la presunción de legalidad del acto administrativo goza de ejecutoriedad. Esto significa, que todos los actos administrativos, sea cual sea su contenido, traen aparejada una ejecución.

Esta ejecución en algunos casos se vuelve más palpable e incluso en algunos es verdaderamente objetiva. Como ejemplo de ello tenemos aquél en que las autoridades sanitarias, a través de las campañas respectivas, realizan actos de vacunación, estos actos son auténticos actos administrativos que traen aparejada una ejecución a veces dolorosa y sobre todo inmediata, pero con resultados benéficos.

En el caso de lo actos administrativos que traen aparejada la determinación de un crédito, ello redundaría en que estos actos son plenamente ejecutables transcurrido el término que la ley establece para realizar su pago, o en caso de impugnación, realizando ésta, conjuntamente con la garantía del interés correspondiente. Cuando se trata de actos administrativos que no traen aparejada la determinación de un crédito pero si la ejecución de un acto jurídico que cause una lesión jurídica en la esfera del administrado, esta ejecución también es palpable y objetiva.

Al respecto, deben mencionarse un cúmulo de actos que recientemente se han producido como consecuencia de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a través de los cuales

se puede inhabilitar a los servidores públicos de una manera temporal o definitiva; se puede dar por terminada la relación de trabajo existente entre la administración pública y el servidor público y, en algunos casos, además de este tipo de situaciones puede imponerse una multa.

Por otro lado, existen actos administrativos que no traen un contenido eminentemente económico, sino más bien un contenido disciplinario o sancionador que impide al servidor público desempeñar el puesto o cargo que hasta antes de la emisión del acto administrativo venía desempeñando. En este caso la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos confiere a los afectados la posibilidad de solicitar la suspensión del acto administrativo que no trae aparejado un contenido económico.⁴²

Este supuesto ocurre sólo cuando el servidor público haya logrado desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo. En tal caso, éste será restituido en el pleno goce de los derechos que hubieren quedado suspendido temporal o definitivamente como consecuencia de la emisión del acto administrativo. Como consecuencia de la interposición de los medios de defensa, sólo se promueve el recurso de revocación previsto en la misma Ley, se puede solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo que tenga contenido económico o no.

En el propio procedimiento contencioso, es decir en el juicio de nulidad, existe un mecanismo que en ocasiones se confunde con la posibilidad de suspender la ejecución de los actos administrativos; me refiero concretamente al incidente de negativa de suspensión o rechazo de la garantía. Este incidente se actualiza cuando el administrado le pide a la autoridad administrativa que suspenda el procedimiento administrativo de ejecución; sobre todo cuando se trata de créditos fiscales y la autoridad administrativa rechaza la petición del contribuyente, ya sea porque considere que no se garantiza de manera suficiente el interés fiscal, o por algún otro motivo. En este caso, si ya se promovió un recurso administrativo, el contribuyente

⁴² Esta posibilidad desaparece si el afectado promueve un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

afectado puede solicitarle al superior jerárquico de la autoridad que está conociendo del recurso que resuelva el incidente relativo.

Recordemos que todo acto administrativo, en su conjunto, trae aparejada la correspondiente ejecución y esta ejecución puede controvertirse de diferentes maneras, en primer término, a través de la interposición de los medios de defensa plenamente conocidos como los recursos administrativos y los juicios de nulidad; y cuando el acto administrativo trae aparejada la ejecución de un crédito fiscal, el contribuyente tiene que garantizar a través de las formas establecidas en el Código Fiscal de la Federación, que en caso de controversia, y sobre todo en caso de que el contribuyente resulte vencido, el fisco tendrá toda la garantía suficiente de obtener la recuperación de su crédito. Este mecanismo es lo que se conoce en la doctrina como el principio de que el fisco no pelea nunca de manera desprotegida al lado de los actos administrativos que atraen aparejada la ejecución de créditos fiscales.

Por otra parte, si el acto administrativo definitivo resultado del procedimiento administrativo establece una situación desfavorable para el administrado, entonces se estará en aptitud de hacer valer los correspondientes medios de defensa. Estos medios generalmente son los procedimientos administrativos de impugnación o recursos administrativos, pero si la resolución que les recae es desfavorable, entonces podrá intentar el juicio de nulidad ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, pero si la resolución ante este órgano jurisdiccional le es igualmente adversa podrá promoverse como último medio de defensa el correspondiente juicio de amparo.

2.6.3 Procedimiento Administrativo de Impugnación

La actuación de la autoridad administrativa al interponerse un recurso administrativo consistirá no tanto en llevar a cabo una función materialmente judicial, dado que no existen dos intereses en conflicto materialmente judicial, dado que no existen dos intereses en conflicto en relación a los cuales la autoridad administrativa esté por encima para dirimir la composición de los intereses en conflicto. En este

caso, la autoridad no está por sobre los intereses de las partes, sino que es parte del conflicto al haber emitido un acto unilateral imperativo que lesiona los intereses de los gobernados, y quien es estimulado por el particular para la revisión, el reexamen o autoexamen del acto administrativo lesivo.

De esta forma, el recurso administrativo puede servir para eliminar un acto no conforme a derecho y que puede ser interpuesto por quien haya sufrido perjuicio a causa del acto jurídico administrativo. Este remedio contra la injusticia del acto es útil para el gobernado y salvaguarda el estado de derecho, toda vez que en nuestro sistema jurídico existe un principio fundamental al que tanto el gobernado como la autoridad están sometidos, y que es el principio de legalidad. No obstante, en el caso del recurso administrativo interpuesto, no se trata de una composición de una controversia de intereses, dado que quien revisa el acto es la propia autoridad que lo emite, en donde se deduce parcialidad en cuanto al acto a revisar.

El recurso administrativo es un medio de defensa propiamente dicho, que se hace valer dentro de la esfera de la autoridad administrativa para que ésta tenga la oportunidad legal de reexaminar su acto administrativo a la luz de los argumentos hechos válidos por el recurrente y además tiene la posibilidad de enmendar, llegado el caso, el acto administrativo. La finalidad que persigue este procedimiento administrativo de impugnación consiste en que la autoridad administrativa revoque, o al menos modifique el acto administrativo de una manera favorable a los intereses del particular. Si ninguna de estas dos situaciones se presenta entonces el acto administrativo será confirmado naciendo en ese momento la posibilidad para la parte afectada de promover el subsiguiente medio de defensa, que en nuestro sistema jurídico corresponde al juicio de nulidad o contencioso administrativo, que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Un aspecto relevante en los procedimientos administrativos de impugnación es su clasificación. Al respecto, la doctrina ha establecido diferentes clasificaciones que constituyen una importancia no sólo doctrinaria sino de naturaleza eminentemente práctica. Esta clasificación en primer lugar es aquella que los divide en recursos

administrativos de inconformidad y de revisión. La primera categoría corresponde a aquellos que son resueltos por la misma autoridad que emitió el acto objeto del recurso, la segunda corresponde a los que son resueltos por el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto recurrido. A esto se debe en ocasiones estos recursos de revisión son también conocidos como recursos jerárquicos. Esta distinción, en principio eminentemente doctrinaria, en ocasiones cobra interés práctico trascendente ya que las leyes establecen que ciertos recursos que deben promoverse ante el superior jerárquico, por ejemplo el contenido en la Ley Federal de Protección al Consumidor, dentro del cual se encuentra previsto que por disposición expresa de la ley debe promoverse ante el superior jerárquico, a quien corresponde resolver este medio de defensa, lo cual provoca que cuando el acto administrativo con apoyo en la Ley Federal de Protección al Consumidor ha sido emitido por un funcionario distinto al Procurador Federal del Consumidor, quien es la máxima autoridad en este organismo descentralizado, trae como consecuencia que proceda el recurso de revisión. Por el contrario, cuando el acto proviene del Procurador Federal del Consumidor, lo cual es una situación excepcional, al no tener el propio procurador un superior jerárquico, hace que el recurso de revisión que en su caso llegue a intentarse sea improcedente, lo que significa la pérdida del negocio jurídico sin haber tenido la oportunidad de ser escuchado por la autoridad administrativa.

Sin embargo, la mayoría de las leyes no son tan rígidas y establecen una diversidad de recursos administrativos cuyas denominaciones no siempre corresponden a los conceptos doctrinales, pero básicamente pueden unificarse bajo el concepto de recurso administrativo de revocación. Existen varios ordenamientos que recogen esta denominación y que responde fundamentalmente a la finalidad que persigue el recurso administrativo según las ideas plasmadas anteriormente.

Otra clasificación importante en relación con los recursos administrativos y que igualmente tiene un valor no sólo doctrinario sino eminentemente práctico, es aquella que los divide en recursos administrativos obligatorios y optativos, para posteriormente promover el contencioso administrativo. Cuando las leyes no

establecen que el recurso administrativo deba respetar la regla de la decisión previa entonces en este supuesto estaremos en presencia de un recurso optativo.

Ahora bien, cómo distinguir cuando un recurso administrativo es obligatorio y cuándo es optativo. Hay diferentes opiniones al respecto. La primera de ellas, es aquella que dice que los recursos administrativos son obligatorios cuando el ordenamiento que los regula establece el empleo de la palabra "deberá", es decir, cuando un administrado se encuentre afectado por un acto de autoridad deberá promover un recurso administrativo. Por el contrario, si la expresión que se utiliza es "podrá", de ello se desprende que se está en presencia de un recurso que permite una elección, que en el caso sería entre la vía administrativa o la vía contenciosa. Sobre esto, estimo que la regla general es que los recursos administrativos son obligatorios y por el contrario los recursos administrativos serán optativos cuando el legislador de manera expresa señale que el medio de defensa que establezca en el ordenamiento respectivo se puede hacer valer ya sea en la vía administrativa o en la vía contenciosa. Pero este pronunciamiento deberá hacerse de manera indubitable, de tal manera que no induzca a confusión a los administrados.

En relación a lo anterior, basta observar el contenido del Código Fiscal de la Federación en la parte que regula el recurso administrativo de revocación en el cual se menciona de manera expresa, clara e indubitable como regla general, que este medio de defensa es optativo porque se puede elegir ya sea la vía administrativa o la vía contenciosa.⁴³ Las excepciones notables son que desaparece la posibilidad de optar cuando se trata de impugnación de actos conexos, puesto que en este supuesto deberá impugnarse el acto conexo en la misma vía en la cual se halla controvertido el acto principal. Este precepto del Código Fiscal de la Federación ha sido el inspirador para otros ordenamientos legales que establecen recursos administrativos en los cuales se requiere que el medio de defensa sea optativo, por ejemplo el relacionado con el establecimiento del recurso administrativo de revocación previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

⁴³ Artículo 120, Código Fiscal de la Federación, Ed. SISTA, México 2004.

Servidores Públicos en la cual se menciona de manera expresa que el servidor público afectado puede promover a su elección el recurso administrativo o el juicio de nulidad.⁴⁴

2.7 Silencio Administrativo

El silencio administrativo es la figura jurídica según la cual, el legislador le da un valor concreto a la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud del particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa, algunas veces en sentido negativo y otras en sentido positivo.

Doctrinalmente se ha definido al silencio administrativo como la abstención, atribuible a la autoridad, para resolver peticiones presentadas o promovidas por particulares. La ley ha atribuido ciertos efectos a dicho silencio de la autoridad, normalmente a través de la figura de negativa ficta, es decir, tradicionalmente se ha considerado que la falta de respuesta por parte de la autoridad implica una resolución contraria a los intereses del particular promovente.

Los efectos jurídicos del silencio administrativo son, como lo señala el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, lo siguientes:

- 1.- Que el silencio de la Administración equivalga a una resolución favorable al particular.
- 2.- Que el silencio de la Administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos respecto de los inferiores, tengan el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.
- 3.- Que el Silencio Administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.

⁴⁴ Cfr. Artículo 25 y 26, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ed. ISEF, México 2004.

- 4.- Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba caer una resolución a la petición del particular.⁴⁵

La positiva ficta es la decisión normativa de carácter administrativo por la cual todas las peticiones por escrito de los ciudadanos, usuarios, empresas o entidades que se hagan a la autoridad pública, si no se contestan en el plazo que marca la ley o las disposiciones administrativas se consideran aceptadas, bastando para ello conservar la copia del acuse de la solicitud realizada ante la instancia competente.

Actualmente son muy pocos los casos donde opera esta figura (ejemplo: consultas en materia aduanera).

Existen diversas opiniones acerca de la instauración de esta figura la primera es la encaminada a señalar que esta figura permitiría una verdadera simplificación de los múltiples trámites que los contribuyentes tienen que efectuar ante las autoridades fiscales (ejemplo: solicitud de reducción de pagos provisionales en el impuesto sobre la renta).

Además de que actualmente, cualquier solicitud que los contribuyentes efectúan ante las autoridades, representa un sin fin de retrasos en la contestación y en última instancia es hasta el plazo de tres meses cuando si la autoridad no contesta, se actualiza la "negativa ficta", contra la cual el contribuyente puede iniciar el proceso de defensa.

Por lo tanto, señalan, sería mucho mejor desde un punto de vista de simplificación y de ayuda práctica para los gobernados el que la autoridad tuviera la obligación de analizar rápidamente la solicitud efectuada y resolviera antes de los tres meses, ya que de lo contrario la resolución se consideraría como "afirmativa ficta", por tanto, se daría una mayor velocidad a los trámites que los administrados efectúan ante las autoridades.

⁴⁵ Gabino E. Castrejón García, *op. cit.* 2, Pág. 257.

Sin embargo, existen doctrinarios que señalan que la adopción de la positiva ficta, puede traer consigo diversos problemas de orden práctico dado que se otorgarían beneficios a los particulares sin que proceda un análisis cuidadoso, por parte de la administración pública, respecto a que si dicha persona cumple con los requisitos idóneos para gozar de los derechos o prerrogativas que una positiva ficta otorgaría por el simple transcurso del tiempo y ante la inactividad del Estado para producir la respuesta a la solicitud del particular.

Al mismo tiempo que la afirmativa o positiva ficta, podría convertirse en un nuevo motivo para fomentar la corrupción, ya que ciertas autoridades aprovecharían esta situación para procurarse un beneficio económico a cambio de no contestar determinada petición.

Por otro lado, los temas sobre los cuales puede versar una petición de uno o varios de los particulares a una autoridad, pueden implicar una enorme complejidad. Ello dificultaría a la administración el cumplimiento de su obligación consistente en actuar con pleno respeto a la garantía de legalidad, es decir, en asegurar una adecuada y suficiente fundamentación y motivación en sus respuestas, lo cual propiciaría la emisión de proveídos apresurados e inadecuados, en demérito del propio derecho de petición. Más aún, el hecho de que el simple transcurso del tiempo tendrá como efecto la constitución de derechos a favor de los particulares podría afectar, por su parte, derechos previamente constituidos en favor de terceros.

También cabe hacer notar, que el breve término propuesto - de tres meses- ha sido establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un criterio general para dar contestación a las peticiones formuladas por los gobernados, aún cuando no se ha determinado un plazo definitivo para cualquier solicitud, sino que es preciso atender a las peculiaridades de cada caso.

Por otro lado, la positiva ficta, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, era de muy escasa aplicación, y se daba en relaciones de control entre órganos de la administración de carácter interorgánico

de una misma dependencia; o bien, de carácter interadministrativo entre órganos descentralizados y centralizados. En tales casos la actuación de la autoridad omisa no es conformadora del contenido del acto, sin que concurra de manera necesaria en la formación de la voluntad administrativa, sino que únicamente constata su conformidad con el ordenamiento jurídico. Los actos del órgano controlado reúnen en sí mismos todas las condiciones necesarias para sustituir aún sin el pronunciamiento expreso del órgano fiscalizador, y que éste no agrega a su contenido ningún elemento. De esta forma, si el acto revisado es regular, resulta innecesario el pronunciamiento expreso del órgano controlador, y siendo útil la figura de la positiva ficta.

Por otro lado, la negativa ficta, se trata de un acto administrativo que no se notifica y no consta por escrito. La cual, a pesar de que carece de elementos, crea una situación jurídica individual, que es negativa para el particular por presunción de ley. Sin embargo, dicha figura tiene por finalidad la seguridad jurídica del gobernado, que no puede sufrir siempre una situación indeterminada ante la falta de actividad del órgano gubernamental, siendo la negativa ficta, en realidad, una especie de excitativa a la autoridad para que externé su voluntad y emita su resolución, compelida por la interposición de una demanda que presupone que la resolución que se emita lo será en sentido negativo.

La figura de la negativa ficta no exime a la autoridad de la obligación de cumplir con el artículo 8º Constitucional, y por tanto, no otorga consecuencias a la inactividad administrativa (siendo la obligación principal de la autoridad frente a la Constitución y no conforme a una figura procesal que otorga consecuencias al silencio administrativo como lo es la negativa ficta).

Pese a que la negativa ficta esta en contradicción con el derecho de petición, y no en relación de exclusión, se presupone que la figura de la negativa ficta excluye el derecho de petición al otorgársele consecuencias diferentes, pues mientras éste último supone que deberá recaer una contestación congruente a lo solicitado dada a conocer al peticionario en breve término, la primera tiene como objetivo que las

autoridades administrativas no resuelvan en forma expresa, sino que, ante la falta de su contestación, inacción o silencio administrativo, se configura una ficción de ley como resolución negativa, lo que, desde nuestro punto de vista, es contradictorio con el artículo 8º Constitucional, el cual sostiene que toda autoridad está obligada a contestar en breve término y por escrito la solicitud presentada por el particular.

Dado el hecho de que la negativa ficta obliga a la autoridad a exteriorizar su voluntad que aún no se conoce, sino que se presume negativa por disposición legal, no existe un acto administrativo formado y contenido en una resolución, esto es, en la negativa ficta el acto administrativo no consta por escrito porque aún no existe, por tanto no crea una situación jurídica individual, porque no hay exteriorización de la voluntad de la autoridad. El silencio administrativo crea una presunción de resolución administrativa negativa, pero sin efectos ejecutivos, lo que confirma que aún no existe un acto administrativo formado plenamente, pues uno de sus elementos esenciales es el de ser ejecutivo.

Es erróneo suponer que la negativa ficta es una resolución administrativa no escrita, pues no crea una situación jurídica, ni la modifica ni la extingue, sino que sólo la presume por disposición de ley, para que el particular no se encuentre indefinidamente en una indeterminación jurídica que lo deje en estado de indefensión, razón por la cual puede acudir ante un órgano contencioso para que compela a la autoridad administrativa a exteriorizar su voluntad. De lo contrario, al aceptar que la negativa ficta es una resolución *ad terminus* que no consta por escrito, se estaría contrariando toda la teoría del acto administrativo y el artículo 16 de nuestra Constitución que ordena que el mandamiento de molestia debe constar por escrito.

De lo anterior puede desprenderse que la negativa ficta es una garantía de seguridad jurídica para el gobernado, consistente en una excitativa ante un órgano contencioso-administrativo para que compela a la autoridad administrativa, que ha guardado silencio, para la exteriorización de su voluntad respecto a un caso particular y concreto. De manera tal que, será en la contestación a la demanda por

negativa ficta, entrando al fondo del asunto, lo que en tal caso ya no será negativa presunta, sino un acto administrativo negativo plenamente formado, cuya ejecución estará condicionada a la declaración de su validez.

2.8 Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo

Debemos distinguir los principios que regulan por una parte al procedimiento administrativo o procedimiento típico de la Administración que alude al acto y por la otra al procedimiento contencioso administrativo que comprende su control. Las formas procesales en esta etapa de constitución del acto administrativo tienen por fin formar adecuadamente la voluntad de la Administración Pública, no necesariamente en forma contenciosa.

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.⁴⁶

Asimismo, el Dr. Castrejón señala que el ejercicio de la función administrativa puede, en ocasiones, implicar la ausencia de un procedimiento. Los casos de ausencia u omisión de procedimientos administrativos, son cada día en menor número y la costumbre interviene para improvisarlos. En la actualidad la ausencia del procedimiento que afecte intereses privados es violatorio de garantías.

La legislación actual dispone procedimientos de carácter general comunes a instituciones administrativas diversas y de procedimientos especiales dependiendo de las peculiaridades de las características de las materias a la que se aplican.

En cambio, el procedimiento contencioso administrativo, es aquel por virtud del cual, por regla general los particulares y excepcionalmente las dependencias o entidades de la Administración Pública acuden ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a controvertir la legalidad de una resolución fiscal o administrativa que define una situación jurídica de carácter federal; es un procedimiento de tipo jurisdiccional, que se integra por un conjunto de actos que

⁴⁶ Gabino E. Castrejón García, *op. cit.* 2, Pág. 255.

deben cumplirse para llegar a su fin, mismo al que se someten expresamente las partes y que deben respetar con estricto apego a derecho el juzgador.

Es la forma o manera de actuar o de conducirse en juicio, ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales, que conozcan de las controversias de los particulares por un acto de Administración que los agravia.⁴⁷ Es un procedimiento porque se integra por un conjunto de actos que deben cumplirse para llegar a su fin, mismo al que se someten expresamente las partes y que deben respetar con estricto apego a derecho⁴⁸.

El contencioso administrativo en su verdadera naturaleza procesal, es una forma de control de los Actos Administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los Actos Administrativos ineficaces. Este procedimiento ha dado origen al moderno Derecho Procesal Administrativo, y se apoya en los principios generales del Derecho Procesal o conjunto de normas que regulan el Proceso Administrativo.⁴⁹

En cambio el Procedimiento Administrativo consiste en un conjunto de actos procesales que tiene como objetivo lograr un fin y no necesariamente tiene que abarcar el aspecto contencioso.⁵⁰ De manera general puede señalarse que tanto el Procedimiento Administrativo como el Procedimiento Contencioso Administrativo, son dos figuras encaminadas a salvaguardar la legalidad de los actos emitidos por las autoridades competentes.

⁴⁷ Andrés Serra Rojas, *op. cit.* Pág. 289.

⁴⁸ Luis Gabriel Monroy Mendoza, "Nulidad Lisa y Llana y Nulidad para Efectos", TAX Editores Unidos, México 2003, pág. 65.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Gabino E. Castrejón García, *op. cit.* 2, Pág. 245.

CAPITULO III

EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

3.1 Estructura Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa⁵¹ fue creado en el año de 1936 mediante la Ley de Justicia Fiscal, a lo largo de sus 68 años de vida jurídica ha tenido una evolución paulatina pero constante, estando a la vigencia durante ese tiempo de diversas leyes, siendo principalmente la Ley de Justicia Fiscal, los tres diferentes Códigos Fiscales de la Federación y las tres Leyes Orgánicas que ha tenido, siendo un considerable cúmulo de información que si lo analizáramos en su conjunto, resultaría un tanto extenso, además de no ser el principal objetivo del presente trabajo, por lo que solamente nos limitaremos a analizar la estructura orgánica, funcionamiento y competencia de este Tribunal a la luz de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Código Fiscal de la Federación vigentes al año de 2004.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, goza de plena autonomía para dictar sus fallos, debido a que actúa por delegación de facultades del Poder Ejecutivo que la ley le otorga, su finalidad es la impartición de justicia administrativa, su estructura se establece en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; asimismo, su funcionamiento y facultades se encuentran regulados por la citada ley y el Código Fiscal de la Federación, para lo cual será importante

⁵¹ Nombre que se le da al, antes Tribunal Fiscal de la Federación, a partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, por medio de la cual se amplió la competencia del Tribunal, cambió de denominación en cumplimiento al artículo Décimo Primero Transitorio, permitiendo de esta manera que se ejerciera un control jurisdiccional sobre los actos de la administración pública, no sólo en materia fiscal sino que abarcando actos en diversas materias propiamente administrativas, (situación que será estudiada más adelante) quedando de esta manera el nombre de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que en lo personal es bastante extenso e innecesario, toda vez que la materia fiscal es una rama del Derecho Financiero, que a se vez se encuentra dentro del Derecho Administrativo; y el término Justicia, según el maestro Rafael de Pina Vara es la "disposición de la voluntad del hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual es debido o le corresponde según el criterio inspirador del sistema de normas establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo social más o menos amplio", reconocimiento que le es propio a los órganos de jurisdicción del Estado, en este caso al Tribunal, por tanto a fin de no caer en pleonasmos y redundancias innecesarias, es suficiente el nombre de Tribunal Federal Administrativo, para referirse a dicho Tribunal.

analizar los artículos correspondientes a dichos ordenamientos legales en lo conducente.

En ese orden de ideas, nos percataremos de la gran trascendencia que en México ha significado la creación de un tribunal administrativo con plena autonomía, debido a que vino a revolucionar totalmente la justicia que en esta materia se impartía antes de su aparición, resultando ser el parte aguas en cuanto a que en nuestro país no existían este tipo de organismos con las características que investían al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, situación que desató interesantes controversias y que a la fecha las sigue originando, dado que todavía se encuentra en un proceso evolutivo en todos sus aspectos, pero sin olvidar que ha subsistido a lo largo de tantos años, ya que su principal objetivo es la impartición de justicia de una forma imparcial.

La evolución del Tribunal ha sido en todos los aspectos, principalmente en cuanto a su competencia y estructura orgánica, estando a la par de los cambios que ha tenido la sociedad, ya que inicialmente el Tribunal Fiscal de la Federación solamente se conformaba de cinco Salas con tres Magistrados cada una en todo nuestro país y su competencia material se circunscribía únicamente a la materia fiscal, sin embargo, en la actualidad se conforma de una Sala Superior y varias Salas Regionales, las cuales actúan en el país, ampliándose su competencia a casi toda la materia administrativa y de esta forma representar el máximo órgano a nivel federal en impartición de justicia administrativa.

En tales consideraciones, a efecto de analizar adecuadamente nuestro tema, en primer término hablaremos de la estructura orgánica, funcionamiento y competencia de la Sala Superior y posteriormente de las Salas Regionales, para de esta forma establecer la gran distinción que existe entre ambos órganos internos y resaltar su importancia.

De conformidad con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de

1995, se estableció en su artículo 12 que la Sala Superior es el órgano máximo del Tribunal, conformándose por once Magistrados nombrados para integrarla, de entre los cuales se elige al Presidente del Tribunal; dicha Sala actúa en Pleno y en dos Secciones, para las sesiones es necesario un quórum mínimo de siete Magistrados.

El presidente de la República, con la aprobación del Senado nombrará a los Magistrados de la Sala Superior, quienes durarán seis años en el primer ejercicio de su encargo, pudiendo ser ratificados por única vez y por un periodo de nueve años. Asimismo, los Magistrados podrán ser privados de sus puestos, en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los Magistrados y los jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación.

Los requisitos para ser Magistrado, son los siguientes:

- 1.- Ser mexicano por nacimiento,
- 2.- Que no se adquiriera otra nacionalidad,
- 3.- Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos,
- 4.- Ser mayor de 35 años,
- 5.- Tener notoria buena conducta,
- 6.- Ser licenciado en derecho con título registrado expedido cuando menos 10 años antes de dicha fecha, y
- 7.- Con siete años de práctica en materia fiscal.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que es causa de retiro forzoso de un Magistrado, padecer incapacidad física o mental para desempeñar su cargo; las faltas definitivas de los Magistrados de la Sala Superior, se comunicarán de inmediato al Presidente de la República, por conducto del Presidente del Tribunal, para que proceda a realizar las designaciones de los Magistrados que las cubran.

Las resoluciones de Sala Superior, se tomarán por mayoría de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar excepto cuando incurran en las

causales de impedimento legal, en caso de empate el asunto se diferirá para la siguiente sesión, y de no aprobarse por dos veces se cambiará de ponente, las sesiones del Pleno serán públicas, salvo que se designe presidente, se ventilen cuestiones administrativas, la moral, el interés público o la ley así lo exija.

Compete al Pleno de la Sala Superior las siguientes atribuciones, las cuales dividiremos en:

a) Facultades Administrativas:

- Designar al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.
- Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.
- Fijar, y en su caso cambiar, la adscripción de los Magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.
- Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitantes de las Salas Regionales.
- Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.
- 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 expedientes totalmente concluidos.
- Aplicar a los magistrados las sanciones administrativas correspondientes.

b) Facultades Legislativas:

- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, como son:

- Los que crean a las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal.
- Los que fijen las bases de la carrera jurisdiccional de actuarios, secretarios de acuerdos de Sala Regional y Sala Superior y Magistrados.
- Los que determinen los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos.
- Los que establezcan reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.
- Los que establezcan las medidas necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados.

c) Facultades Jurisdiccionales

- Resolver los conflictos de competencia entre las Salas Regionales.
- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, así como ordenar su publicación.
- Resolver por atracción los juicios establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de la Ley Orgánica.
- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de sus actos y resoluciones, así como la Queja y determinar las medidas de apremio.
- Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados, y en su caso designar al secretario que deba sustituir al magistrado de Sala Regional.

De lo anterior, debemos precisar que los juicios que resulten competencia del Pleno por atracción, revisten determinadas características que resultan de suma

importancia, las cuales están establecidas en el inciso b) de la fracción I del artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación vigente para el año 2001 mismas que a continuación precisaremos:

Cuando 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.

Asimismo, para tal efecto el propio Pleno de la Sala Superior ha establecido los criterios sobre los cuales ejercerá la facultad de atracción, mismos que se encuentran plasmados en el acuerdo G/7/2000, destacando lo siguiente:

El presidente del Pleno atraerá los juicios en los que se deba establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o tratado, o bien se deba fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.

Si el juicio de que se trata plantea la primera interpretación de una Ley en las siguientes materias:

- Precios de Transferencia,
- Interpretación y cumplimiento de contratos administrativos,
- Régimen de consolidación en el impuesto sobre la renta,
- Residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en México,
- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente,
- Ley de Competencia Económica, y
- Ley de Salud.

Cuando se hagan valer conceptos de impugnación novedosos para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y aún no existe criterio definido, se ejercerá la atracción de un número representativo de juicios que permita a la Sala Superior establecer el criterio a seguir.

Una vez apuntado lo anterior, resumiremos el procedimiento que se sigue para su atracción y resolución de los juicios en estudio; en primer término la instrucción no se realiza ante el propio Pleno, sino que es la Sala Regional en la que se encuentre radicado el asunto atraído, la que diligenciará toda la instrucción hasta su cierre y posteriormente se turnará al Pleno de la Sala Superior para su estudio y resolución.

Ahora bien, las formas en las que el Pleno puede tener conocimiento de la existencia de un asunto jurídico que revista las características para su atracción, son únicamente dos: a) A petición de parte legitimada y b) Cuando el Presidente del Tribunal se entere de la existencia de un juicio de atracción; las partes legitimadas para tal efecto son las siguientes:

- 1.- El Presidente de la Sala Regional en la que se encuentre radicado el asunto, y
- 2.- Las autoridades demandadas.

Aunado a lo anterior, la petición para la atracción del juicio deberá realizarse antes del cierre de la instrucción; en el supuesto de que el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se enterara por otra vía de la existencia de un juicio que encuadre en los supuestos de atracción, ejercerá dicha facultad inmediatamente en forma directa y deberá de comunicar el ejercicio de tal facultad a la Sala Regional de que se trate antes del cierre de la instrucción.

Los acuerdos de la presidencia, en los que se admita la petición o decidan atraer de oficio el asunto, deberán de ser notificados a las partes de forma personal, por el Magistrado Instructor quién les deberá de requerir que señalen un domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del Distrito Federal, así como la designación de las personas autorizadas para los mismos efectos, y tratándose de las autoridades, que nombren un representante; en el supuesto de las partes sean omisas, las actuaciones y la resolución les serán notificadas en el domicilio que obre en autos.

Una vez cerrada la instrucción del juicio por la Sala Regional correspondiente, deberá de remitir el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, la que lo turnará al Magistrado ponente a través del archivo, ya que la Sala Superior cuenta con su propio archivo, el cual para su funcionamiento se divide administrativamente en: 1.- Pleno, 2.- Primera Sección y 3.- Segunda Sección; de acuerdo a los criterios que para tal efecto ha establecido el Pleno de la Sala Superior, mismos que se encuentran en el acuerdo G/7/2000 y que son del tenor siguiente:

Recibido el expediente en la Sala Superior se procederá de la siguiente forma:

- a) En el acuerdo de radicación del juicio atraído, se designará al magistrado Ponente, para lo cual se llevará un turno en orden alfabético que incluye a todos los Magistrados integrantes de la Sala Superior, con excepción de quien sea designado Presidente.
- b) Se planteen o sobrevengan causales de sobreseimiento por desistimiento o revocación total de la resolución controvertida, en juicios atraídos, la Sala Regional emitirá la resolución interlocutoria que atienda a dichas causales antes del cierre de instrucción, si con ellas se concluye el juicio en su totalidad. Hecho lo anterior, informará de esta circunstancia al Presidente del Tribunal, enviándole copia de la documentación que acredite el sobreseimiento y la causal que sobrevino.

En términos generales, es así como el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, atrae y resuelve los juicios con características especiales, faltando por decir, que tal facultad es discrecional, debido a que impera el criterio de suficiencia, mismo que será aplicado discrecionalmente por la Presidencia del Tribunal en cita.

Por otra parte, como el Presidente del Tribunal integra al Pleno, analizaremos lo más relevante respecto de tal cargo:

El Presidente del Tribunal será designado en la primera sesión que tenga el Pleno de la Sala Superior durante el año, durará en su encargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata, será suplido alternativamente en caso de faltas

temporales, cada treinta días naturales por los presidentes de las Secciones de Sala Superior siguiendo el orden alfabético, en caso de falta definitiva el Pleno designará un nuevo presidente para concluir el período.

Las atribuciones del Presidente, las dividiremos en dos grandes rubros a saber:

a) Administrativas:

- Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades,
- Convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior,
- Despachar la correspondencia del Tribunal,
- Presidir las comisiones del Tribunal.
- Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del pleno de la Sala Superior y firmar los engroses de resoluciones del Pleno.
- Conceder licencia a los Magistrados por enfermedad y en otros casos hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal.
- Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos, y aplicarlas, en su caso, a los secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos.
- Designar o remover a propuesta del magistrado respectivo, a los secretarios y actuarios correspondientes, a propuesta del contralor, a los peritos, a propuesta del Oficial Mayor, al demás personal administrativo del Tribunal, a propuesta del Coordinador de Actuarios, a su personal, cuando se establezcan actúarias comunes a varias Salas.
- Conceder o negar licencias a los secretarios y actuarios y demás personal administrativo de la Sala Superior.
- Dictar las medidas que exijan el funcionamiento y la disciplina del Tribunal.

- Dirigir la buena marcha del Tribunal dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal, pudiendo acordar los cambios de adscripción del personal y la distribución de recursos presupuestales.
- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Secciones de Sala Superior y Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes,
- Evaluar el funcionamiento de las Secciones de la Sala Superior, así como de las Salas Regionales del Tribunal y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo,
- Formular y proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal.
- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del Presupuesto del Tribunal,
- Realizar los actos administrativos y jurídicos que conforme a las leyes deban ser realizados a nombre del Tribunal,
- Rendir anualmente ante el Pleno de la Sala Superior un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias establecidas por el Pleno o las Secciones de Sala Superior, y
- Supervisar la publicación de las Jurisprudencias, Tesis y Precedentes del Tribunal.
- Convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones,

b) Jurisdiccionales:

- Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquéllos que a su juicio considere necesario,

- Ejercer la facultad de atracción del artículo 239-A, del Código Fiscal de la Federación,
- Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio del Pleno se beneficie la rapidez del proceso,
- Tramitar los incidentes, los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como imponer las medidas de apremio para hacer valer sus determinaciones,
- Presidir la Sección que lo requiera para integrar quórum,
- Tramitar y formular los proyectos de resolución tratándose de excitativas de justicia, recusaciones o excusas de los magistrados y someterlos a la aprobación del Pleno, y
- Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de resoluciones del Pleno que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.

El Presidente del Tribunal, para el desempeño de sus funciones contará con el auxilio de la Oficialía Mayor, Secretaría General de Acuerdos, Contraloría Interna y las demás Unidades Administrativas que establezca el Reglamento Interior.

De esta forma es como se compone y funciona el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual a nuestra consideración, es un órgano interno principalmente administrativo, lo cual se ve claramente reflejado en la cantidad de atribuciones administrativas que su Ley Orgánica le otorga, sin embargo, es el máximo órgano del Tribunal en cita.

Como ya hemos precisado, el Tribunal se compone por una Sala Superior y Salas Regionales, a su vez la primera para su funcionamiento se subdivide en Pleno y dos Secciones, debido a que existe una gran diferencia entre las características del Pleno y de las Secciones, pese a que ambos órganos se encuentran integrados por los mismos Magistrados, comenzaremos por precisar que las Secciones se conforman con cinco Magistrados cada una, de entre los cuales se elegirán a sus

respectivos presidentes, requiriendo para sesionar un mínimo de cuatro integrantes, con la salvedad de que el Presidente del Tribunal no integra sección, asimismo, sus sesiones serán públicas, salvo en los casos en que se designe Presidente de Sección, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan.

Por lo que respecta a sus resoluciones, el sentido de las mismas se decidirán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar, sino solamente cuando tengan un impedimento legal, en caso de empate el asunto se deberá diferir para la siguiente sesión, cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de sesión.

Los Presidentes de las Secciones de Sala Superior, son designados en la primera sesión que en el año tenga la Sección respectiva, su encargo durará un año y no podrán ser reelectos de forma inmediata, en caso de faltas temporales, serán suplidos por los Magistrados de la Sección en orden alfabético, si la ausencia es definitiva, la Sección designará un nuevo Presidente para concluir el período, con la característica de que en este caso, sí puede ser reelecto en el siguiente período.

Serán competentes los Presidentes de las Secciones en las siguientes atribuciones:

a) Jurisdiccionales:

- Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sección, reclamados en los juicios de amparo,
- Tramitar los incidentes, recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante la Sección,
- Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio de la Sección se beneficie la rapidez del proceso, e
- Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.

b) Administrativas:

- Atender la correspondencia, autorizándola con su firma,
- Convocar a sesiones, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones, y
- Autorizar las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos y firmar los engroses de las resoluciones.

Las facultades de las Secciones, las clasificamos en los siguientes rubros:

a) Jurisdiccionales:

- 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, suscritos 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.
- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio,
- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación, y

- Aprobar las Tesis y los rubros de los Precedentes y de la Jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

b) Administrativas:

- Designar al Presidente de la Sección.

Ahora bien, en virtud de que el inciso a) de la fracción I del artículo 239-A del Código Tributario Federal, le otorga la facultad a las Secciones de la Sala Superior, de atraer juicios de nulidad con características especiales, siendo:

"Cuando 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."

El procedimiento que deberán de seguir las Secciones para realizar la correspondiente atracción de los juicios con la característica antes mencionada, es muy parecido al que realiza el Pleno de la Sala Superior, sin embargo, lo analizaremos brevemente.

Para ejercer la atracción, solamente se realizará a través de una petición formulada por el Magistrado Presidente de la Sala que se trate o por las autoridades demandadas, o que el Presidente del Tribunal se entere por otros medios de la existencia de un juicio con características de atracción; por otra parte, la instrucción no se realiza ante la Sección que por razón de turno le corresponda conocer del asunto, sino que es la Sala Regional en la que se encuentre radicado el negocio atraído, la que diligenciará toda la instrucción hasta su cierre y posteriormente se turnará a la Secretaria General de Acuerdos para que se turne al Magistrado Ponente.

Aunado a lo anterior, la petición para la atracción del juicio deberá realizarse antes del cierre de la instrucción; en el supuesto de que el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se enterara por otra vía de la existencia de un negocio que tenga características para ser atraído, ejercerá dicha facultad en

forma directa y deberá de comunicar el ejercicio de la misma a la Sala Regional correspondiente, antes del cierre de la instrucción.

Los acuerdos de la presidencia, en los que se admita la petición o decidan atraer de oficio el asunto, deberán de ser notificados a las partes de forma personal, por el Magistrado Instructor quién les deberá de requerir que señalen un domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del Distrito Federal, así como la designación de las personas autorizadas para los mismos efectos, y tratándose de las autoridades, que nombren un representante; en el supuesto de las partes sean omisas, las actuaciones y la resolución les serán notificadas en el domicilio que obre en autos.

Una vez cerrada la instrucción del juicio por la Sala Regional correspondiente, deberá de remitir el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, de acuerdo a los criterios que para tal efecto ha establecido el Pleno de la Sala Superior, mismos que se encuentran en el acuerdo G/7/2000 y que son del tenor siguiente:

Recibido el expediente en la Sala Superior se procederá de la siguiente forma:

- a) En el acuerdo de radicación del juicio atraído, se designará al magistrado Ponente, para lo cual se llevará un turno en orden alfabético que incluye a todos los Magistrados integrantes de la Sala Superior, con excepción de quien sea designado Presidente del Tribunal.
- b) Al momento de emitir el acuerdo de radicación, y aún con posterioridad, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá determinar que el asunto, por su materia y trascendencia, deba ser resuelto por el Pleno, en cuyo caso se comunicará a las partes y a la Sala de Origen esta decisión.
- c) Las Secciones podrán proponer que el Pleno resuelva los juicios que se le hayan turnado, cuando consideren que se encuentran en alguno de los supuestos del punto TERCERO, remitiendo el acuerdo relativo a la Presidencia del Tribunal para que, sin cambio de Ponente, se resuelva lo conducente y en su caso se notifique a las partes la nueva radicación.

- d) Cuando se planteen o sobrevengan causales de sobreseimiento por desistimiento o revocación total de la resolución controvertida, en juicios atraídos, la Sala Regional emitirá la resolución interlocutoria que atienda a dichas causales antes del cierre de instrucción, si con ellas se concluye el juicio en su totalidad. Hecho lo anterior, informará de esta circunstancia al Presidente del Tribunal, enviándole copia de la documentación que acredite el sobreseimiento y la causal que sobrevino.
- e) La facultad de atracción por cuantía a que se refiere este Acuerdo podrá ejercitarse únicamente respecto de los juicios ingresados al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde el mes de noviembre de 1998 en adelante y que no hayan sido atraídos a la fecha.

Como podemos apreciar la facultad de atracción que pueden ejercer las Secciones de la Sala Superior son sobre aquellos asuntos, en los que la cuantía del valor del negocio impugnado exceda de \$100,000,000.00, tal criterio fue emitido por el Pleno de la Sala Superior mediante Acuerdo G/7/2000, mismo que vino a modificar el Acuerdo G/6/98, el cual establecía una cuantía de \$5,000,000.00 lo anterior implica que en todos aquellos asuntos cuya cuantía no exceda de \$100,000,000.00 serán competencia de las Salas Regionales correspondientes, en virtud de lo anterior fue necesario precisar que los juicios atraídos por la Sala Superior en cuantía inferior a \$100,000,000.00 al momento de emitirse el Acuerdo, y que aún no hayan sido remitidos continuarán siendo resueltos por la Sala Regional que los instruyó.

La siguiente competencia de las Secciones de la Sala Superior se encontró en el Código Fiscal de la Federación vigente para 1996 en sus artículos 245 a 247, contemplaban el recurso de apelación en contra de la sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que operaba tratándose de violaciones procesales cometidas durante el juicio que trascendieran al sentido de la sentencia, este recurso sigue siendo resuelto por las Secciones de la Sala Superior, pese a estar derogada dicha figura, dentro de los 20 días siguientes a aquel en que surtiera sus efectos la notificación de la sentencia, una vez interpuesto la Sala Superior a través de sus secciones debía resolverlo confirmando la sentencia, modificándola o revocándola a efecto de que se dictara una nueva o bien mandaba

reponer el procedimiento por la Sala Regional emisora de la resolución impugnada, órgano inferior de la estructura orgánica del propio Tribunal.

Desde los inicios del recurso de apelación y hasta antes de las reformas de 1997, se consideró al juicio de nulidad como un procedimiento bi-instancial, dado que a partir de las citadas reformas se derogó el recurso de apelación antes mencionado, quedando únicamente vigente el recurso de revisión previsto en el artículo 248, del Código Fiscal.

Sin embargo, mediante disposición de la fracción IV del artículo segundo transitorio del Código Fiscal de la Federación vigente para 1997, se estableció que las Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa continuaría el trámite hasta su resolución de los recursos de apelación que las autoridades hubieren interpuesto, conforme a los artículos 245, 246 y 247 del Código Fiscal de la Federación vigentes hasta el 31 de diciembre de 1996, siendo que a la fecha todavía continúan pendientes de resolución varias apelaciones, debido a que según informes verbales del archivista de la Sala Superior, la Primera Sección tiene 22 recursos de apelación y la Segunda Sección tiene 113, de los cuales no todos se encuentran pendientes de resolución, sino que existen algunos que se encuentran radicados ante el Poder Judicial de la Federación, pero finalmente se encuentran como recursos de apelación que las Secciones de Sala Superior tiene todavía en existencia en su archivo.

Aunado a lo anterior, como ya lo hemos mencionado anteriormente, la Sala Superior cuenta con un archivo, el que a su vez internamente se subdivide en a) Pleno, b) Primera Sección y c) Segunda Sección, asimismo, cada Magistrado de Sección es auxiliado por una secretaria mecanógrafa particular y tres Secretarios de Acuerdos, quienes cuentan generalmente con dos secretarías mecanógrafas cada uno; conformándose de esta forma el personal de cada Sección.

Por otra parte, nos referiremos al órgano interno que sirve de base a la importante actividad jurisdiccional que realiza el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, siendo éste las Salas Regionales, mismas que estarán distribuidas para su mejor funcionamiento dentro de las once regiones en las cuales se ha dividido el País.

Lo anterior es así debido a que este órgano tiene a su cargo la resolución de la mayoría de los asuntos sometidos a su competencia, ya que como lo hemos precisado anteriormente los asuntos que competen al órgano superior de estas Salas Regionales son restringidos, excepcionales y especiales, por lo que es en éstas en las cuales recae la mayor parte de la responsabilidad jurisdiccional que compete al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo por lo tanto y a consideración nuestra, uno de los órganos fundamentales para el debido desempeño de la actividad conferida a este organismo jurisdiccional.

Para la distribución de las Salas Regionales, el territorio mexicano se ha dividido en once regiones, dentro de las cuales habrá el número de Salas que acuerde el Pleno de Sala Superior, estableciendo su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y a la fecha de inicio de sus funciones, atendiendo a las necesidades de cada región.

Asimismo, las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integrarán por tres Magistrados cada una, de los cuales se elige al Presidente de Sala, para poder sesionar será necesaria la presencia de los tres Magistrados, sus resoluciones se emitirán por mayoría de votos; cada uno de los Magistrados de las Salas Regionales integrarán una ponencia que estará conformada además de una secretaria mecanógrafa particular, tres Secretarios de Acuerdos, una secretaria mecanógrafa por cada Secretario de Acuerdos, un archivista y una secretaria mecanógrafa volante, y por Sala un actuario de mesa y un auxiliar de actuaría, dicha estructura corresponde a las Salas Regionales Metropolitanas, dada la carga de trabajo que tienen, ya que dependiendo de ello es el número de auxiliares que tendrá cada Sala Regional.

Las sesiones que llevarán a cabo cada una de las Salas Regionales, así como

las demás diligencias o audiencias serán públicas, excepto cuando se trate de la designación del Presidente de Sala o bien se traten cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan.

Los Magistrados de estas Salas, para su designación deberán de reunir los mismos requisitos a los que ya hemos hecho mención en párrafos anteriores, y su nombramiento estará a cargo del titular del Ejecutivo Federal a proposición del Pleno del Tribunal y con aprobación del Senado, su encargo durará 6 años pudiendo ser ratificados por una segunda ocasión por el mismo período y en caso de ser ratificados nuevamente éstos tendrán el carácter de inamovibles.

Por que respecta a los Presidentes de Salas Regionales, éstos serán designados en la primera sesión que en el año tenga la Sala respectiva, durarán en su encargo un año y no podrán ser reelectos de forma inmediata, en caso de faltas temporales serán suplidos por los Magistrados de las ponencias restantes, en orden alfabético; si es definitiva, la Sala designará un nuevo presidente, quien concluirá el período pudiendo ser reelecto en el siguiente.

Estarán facultados para ejercer las siguientes atribuciones:

a) Administrativas:

- Atender la Correspondencia de la Sala, autorizándola con su firma,
- Proponer a la Presidencia del Tribunal, por conducto de la Oficialía Mayor, los nombramientos o remociones del personal de la Sala y conceder licencias, con la previa conformidad del Magistrado correspondiente,
- Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir se guarde el respeto y consideración debidos, e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias,
- Realizar los actos administrativos o jurídicos de la Sala que no requieran la intervención de los otros dos Magistrados,
- Proporcionar oportunamente al Presidente del Tribunal, los informes sobre el funcionamiento de la Sala y enviar las Tesis dictadas por ella, y

- Dirigir la oficialía de partes y los archivos de la Sala.

b) Jurisdiccionales:

- Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo

El Magistrado Instructor, es el encargado de tramitar y resolver los asuntos que se le asignen por turno, sus faltas temporales al igual que las de los demás Magistrados que integran la Sala serán suplidas por el primer Secretario de Acuerdos de cada Magistrado, las faltas definitivas se cubrirán con una nueva designación.

Los Magistrados Instructores, tendrán las siguientes atribuciones:

a) Jurisdiccionales:

- Admitir o desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación,
- Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda, su ampliación o desecharlas,
- Admitir o rechazar la intervención del tercero perjudicado,
- Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas,
- Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada,
- Tramitar los incidentes y los recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala,
- Formular el proyecto de sentencia definitiva, y
- Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones.

b) Administrativas:

- Atender la correspondencia necesaria autorizándola con su firma.

De esta forma es como se conforman y funcionan las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con ello damos por concluido lo referente a la estructura orgánica y funcionamiento de los órganos que integran al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En resumen, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compone por una Sala Superior y varias Salas Regionales, a su vez la Sala Superior se divide en Pleno y dos Secciones, asimismo, el Tribunal cuenta con otros organismos que lo apoyan en sus funciones, pero son realmente de carácter administrativo como son la Oficialía Mayor, Secretaría General de Acuerdos y la Contraloría Interna.

En este contexto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha ido evolucionando paulatinamente pero constante, debido a la gran variedad de asuntos que son competencia del órgano en estudio, por lo que este punto es de suma importancia, ya que de ello va a depender la forma correcta, de accionar el aparato de justicia administrativa y de esta manera evitar contratiempos procesales ociosos e innecesarios, por lo que el siguiente punto de análisis es precisamente la competencia jurisdiccional que tienen las Salas Regionales del citado Tribunal.

Como ya lo hemos mencionado en párrafos anteriores, las leyes que regulan la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son principalmente dos: 1.- Su Ley Orgánica y 2.- Las Leyes Especiales; a la luz de éstos ordenamiento analizaremos la competencia jurisdiccional del mencionado Tribunal, pero solamente en la parte que corresponde a las Salas Regionales.

3.2 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Antes de entrar en materia, consideramos necesario precisar que la competencia encuentra sus raíces etimológicas en las voces latinas *competentia* (*competens, entis*), lo que significa relación, proposición, aptitud; en la materia procesal debe entenderse en un sentido más restringido, siendo la facultad que tiene un órgano jurisdiccional de conocer y resolver determinadas cuestiones que por ley

deba de conocer, por otra parte la competencia es determinada por diversas características como lo es la materia, territorio, cuantía, grado y subjetivo⁵².

Tratándose de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la competencia se va a determinar con base al territorio, materia y cuantía, derivado de ellos es como se distribuirán los asuntos que deban conocer las mencionadas Salas, por lo que procederemos a su estudio de conformidad con los criterios mencionados.

3.2.1 De la Competencia Material del Tribunal.

La competencia por materia de estas Salas será para conocer de todos los asuntos que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su artículo 11, con excepción de aquellos asuntos de competencia del Pleno y Secciones de Sala Superior, de los cuales ya hemos precisado en párrafos anteriores.

La competencia por materia se refiere primordialmente al criterio empleado con relación a la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio, o a las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa, es principalmente para realizar la distribución de la función jurisdiccional, así como la necesidad de conocimientos especializados.

En tales consideraciones, y siendo el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el cual le otorga competencia material a las Salas Regionales, es menester transcribirlo de la siguiente forma:

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

⁵² Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", 9a. Edición, Editorial Porrúa, México 1996, pág. 542

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

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

- VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.
- X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.
- XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

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

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

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo."

Es importante señalar que el artículo anterior, es resultado de una reciente reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, en la que reformaron las fracciones XIII y XIV y se adicionó una fracción XV, con ello se ve claramente reflejada la evolución que sigue teniendo el Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa, ya que dichas fracciones le otorgan nueva competencia por materia, en cuestiones puramente administrativas, perfilándose a ser un órgano jurisdiccional en materia administrativa federal, sin embargo, aún su competencia no abarca la totalidad de la función administrativa gubernamental a nivel federal.

3.2.1 De la Competencia por Territorio del Tribunal.

La competencia por territorio se refiere al ámbito espacial en cuya esfera de acción producen sus efectos los actos de los órganos jurisdiccionales, abarca tanto el subsuelo como la superficie terrestre y el espacio aéreo, tomando en consideración la división territorial en nuestro País, misma que se debe a la organización constitucional, la cual establece que las autoridades y normas de carácter general, se dividen principalmente en federales, estatales y municipales, correspondiendo a las Salas Regionales la competencia a nivel federal.

Para tales efectos, el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha otorgado a la Sala Superior la facultad para que divida el territorio nacional en las regiones y con los límites territoriales que se ajusten a sus necesidades, siendo menester transcribirlo:

"Artículo 28.- Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación."

Es importante destacar, que el contenido del anterior artículo es totalmente novedoso, debido a sufrió una reforma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000, ya que anteriormente el mismo artículo, dividía en once regiones todo el territorio nacional, situación que solamente estuvo vigente hasta el 31 de enero de 2000, en virtud de que la fracción I del artículo décimo primero transitorio, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señaló que la nueva demarcación territorial entraría en vigor a partir

del día 1° de febrero de 2001, por lo que ha dispuesto el Pleno de la Sala Superior mediante Acuerdo G/10/2001, que las demandas presentadas y asuntos en trámite hasta el 31 de enero de 2001, en las Salas Regionales que han venido funcionando con distinta denominación y diferente región a la que se les asignó, continuarán en las mismas con su nueva determinación, hasta su definitiva resolución.

En ese sentido, el Acuerdo G/10/2001 arriba precisado determinó en su artículo primero lo siguiente:

"El territorio nacional, se divide en las regiones que a continuación se señalan, fijándose el nombre y límites territoriales de cada una de ellas:

- I.- Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California.
- II.- Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora.
- III.- Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.
- IV.- Del Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua.
- V.- Del Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila.
- VI.- Del Noreste, que comprende los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- VII.- De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.
- VIII.- Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.
- IX.- Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.
- X.- Del Centro III, que comprende los estados de Guanajuato y Michoacán.
- XI.- Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México.
- XII.- De Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla.
- XIII.- Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz.
- XIV.- Del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero.
- XV.- Del Sureste, que comprende los Estados de Chiapas y Oaxaca.
- XVI.- Peninsular, que comprende los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- XVII.- Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos."

En el mismo Acuerdo G/10/2001 y para efectos del artículo 29 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se estableció el número de Salas, con la circunscripción territorial y jurisdicción en toda la región, nombre y sede que precisa el artículo segundo del referido acuerdo y que es necesario transcribir:

"ARTICULO SEGUNDO.- En cada una de las regiones habrá el número de salas con la circunscripción territorial y jurisdicción en toda la región, nombre y sede que a continuación se indica:

I.- Región del Noroeste I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, B.C.

II.- Región del Noroeste II. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste II, con sede en Ciudad Obregón, Son.

III.- Región del Noroeste III. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán Sin.

IV.- Región del Norte-Centro I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Chih.

V.- Región del Norte-Centro II. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II, ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Coah.

VI.- Región del Noreste, Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, N.L.

VII.- Región de Occidente. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional de Occidente, ambas con sede en la ciudad de Guadalajara, Jal.

VIII.- Región del Centro I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes. Ags.

IX.- Región del Centro II. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro Qro.

X.- Región del Centro III. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Gto.

XI.- Regional Hidalgo-México. Habrá tres Salas que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, todas ellas con sede en Tlalnepantla, Edo. de México.

XII.- Región de Oriente. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Pue.

XIII.- Región del Golfo. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Golfo. Con sede en la Ciudad de Jalapa, Ver.

XIV.- Región del Pacífico. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Gro.

XV.- Región del Sureste. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Sureste, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oax.

XVI.- Región Peninsular. Habrá una Sala, que se denominará: Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Yuc.

XVII.- Región Metropolitana. Habrá once Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala

Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana y Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas ellas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal .”

De esta forma, existen en total 33 Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejerciendo su competencia en todo el territorio mexicano, siendo este uno de los puntos a través de los cuales se fijará que Sala Regional es competente para conocer de determinados asuntos jurídicos por razón de territorio.

El siguiente punto que fijará territorialmente la competencia de las Salas regionales, es el que establece el recién reformado artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo menester transcribirlo:

“Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandada se un particular, se atenderá a su domicilio”⁵³

Ahora bien, con la nueva reforma, para determinar que Sala Regional es la competente por razón de territorio, se utilizaran por exclusión las siguientes hipótesis, se deberá atender primeramente al domicilio de la sede de la autoridad demandada, en el caso de que fueren varias las autoridades enjuiciadas, al domicilio de la que emitió el acto controvertido; en el caso en que el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

⁵³ Este artículo, es el resultado de una modificación considerable, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2000, debido a que anteriormente la competencia se fijaba principalmente, atendiendo al domicilio fiscal del demandante, salvo algunas excepciones que precisaba el propio artículo citado, sin embargo, se encontraba en un rezago histórico-legislativo, debido a que en la actualidad el Tribunal en comento, no solamente tiene competencia para resolver cuestiones netamente fiscales, como lo fue en sus inicios, sino que se ha ampliado a una gran gama de negocios jurídicos, que pertenecen a la mayoría de la materia administrativa y que en muchos casos, los actores no tenían domicilio fiscal, situación que daba origen a problemas procesales que solamente alargaban más el procedimiento contencioso administrativo, por lo que a nuestra consideración es acertada la reforma en comento.

3.2.2 De la Competencia por Cuantía del Tribunal.

La palabra cuantía, se refiere principalmente a determinar con base en el monto del negocio controvertido, que fije la ley respectiva, dependerá a qué órgano jurisdiccional le corresponde conocer y resolver del asunto, tratándose del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cuantía de los negocios que deban de conocer las Salas Regionales se encuentra determinada en el artículo 239-A, fracción I, inciso a), el cual se transcribe para mejor comprensión:

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

I.- Revisten características especiales los juicios en que:

a).- El valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida,
o

..."

Lo anterior, interpretado a *contrario sensu* es la base legal de la competencia por cuantía a las que estarán sujetas las Salas Regionales, al respecto, el Pleno de la Sala Superior mediante la emisión del acuerdo G/7/2000, mismo que ya hemos analizado en párrafos anteriores, determinó que todos aquéllos negocios impugnados cuya cuantía sea menor ha \$100'000,000.00 serán competencia de las Salas Regionales.

Es importante destacar, que la cuantía establecida en el Código Fiscal de la Federación, no concuerda con la consignada en el Acuerdo citado, ya que ésta es mucho mayor a la primera, sin embargo, como en el caso a estudio nos encontramos ante una facultad de atracción de las Secciones de la Sala Superior, la misma es discrecional y por lo tanto no es obligatoria, siendo necesario, que el Pleno mediante emisión de acuerdos, determine la cuantía de los asuntos que deban de conocer las

Secciones en cita, es por ello que ambas cantidades no coinciden en su monto.

Asimismo, cabe aclarar respecto de este punto, que el Acuerdo G/7/2000 modificó la cuantía, debido a que antes de su emisión la cantidad del negocio era de \$5'000,000.00, sin embargo, dicha facultad tendrá efectos retroactivos, ya que se podrán atraer con la nueva cuantía todos aquéllos asuntos que a partir del mes de noviembre de 1998, hayan ingresado al Tribunal, originándole más carga de trabajo a las Salas Regionales, debido a que si por razón de cuantía no debían de conocer de los asuntos cuya cuantía excediera de \$5'000,000.00, con tal disposición estarán obligadas a emitir las respectivas resoluciones definitivas con relación a dichos juicios.

3.2.3 De la Competencia por Grado del Tribunal.

Este vocablo en su acepción, se refiere a cada una de las instancias que puede tener un juicio o bien el número de juzgamientos de un litigio, asimismo, hace mención al lugar que ocupa un órgano jurisdiccional en el orden jerárquico de la Administración de Justicia, finalmente la palabra grado se utiliza como sinónimo de instancia, de lo que se concluye que existen órganos inferiores que conocen de primera instancia un litigio y órganos superiores que por consiguiente resolverán dicho litigio en segunda o tercera instancia.

La instancia a que se hace referencia, debe entenderse como los actos procesales comprendidos a partir del ejercicio de una acción en juicio y la contestación que se produzca hasta dictarse la sentencia definitiva, por lo que puede ser el juzgador de segunda o tercera instancia el que ponga fin a un procedimiento al momento de dictar su resolución definitiva.

El recurso de revisión, se encuentra regulado en los artículos 248 y 249 del Código Fiscal de la Federación, el mismo solamente se podrá interponer por la autoridad demandada, en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, interponiendo dicho

recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional respectiva, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación de la resolución que se pretenda impugnar.

Las resoluciones que puedan ser sujetas de la interposición del recurso de revisión, deberán revestir las siguientes características:

- I.- Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

- II.- Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.
- III.- Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a).- Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b).- La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c).- Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d).- Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
- e).- Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f).- Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

- IV.- Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- V.- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

Aunado a lo anterior, el recurso de revisión también será procedente en contra de las resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación; en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso de revisión sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A diferencia del recurso de apelación, como ya ha quedado precisado en párrafos anteriores, el recurso de revisión lo conoce y resuelve el Poder Judicial de la Federación por conducto de sus Tribunales Colegiados de Circuito, por lo que con tales precisiones concluimos el presente tema.

3.3 Causales de Improcedencia y sobreseimiento

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es incompetente para conocer los casos a que se refiere el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, por tanto, declarará la improcedencia del juicio, estos casos, a saber son:

1. *Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.*- La resolución impugnada no causa ninguna lesión al interés jurídico del particular; es decir, no le causa agravio o perjuicio alguno. El derecho subjetivo a favor del gobernado contenido en una norma jurídica, puede ser hecho valer "*erga omnes*". Este derecho subjetivo no puede ser lesionado por una autoridad más que al amparo de otra norma jurídica que prevea expresamente las situaciones bajo las cuales dicho derecho subjetivo puede ser afectado, cuando la autoridad competente particulariza la norma en relación con un gobernado. Si la autoridad no se apega estrictamente al contenido de la norma jurídica que la faculta a ello al emitir el acto de molestia, existe agravio o perjuicio contra el particular, pues se viola el principio de legalidad que toda autoridad debe observar para que el acto de molestia sea legítimo.

En este orden de ideas, el concepto de "interés jurídico" se refiere a la

pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional reconocida por las normas de derecho. Es decir, el interés jurídico, para efectos del juicio de nulidad, es la pretensión que tiene el gobernado de acudir a los tribunales para defender un derecho legalmente protegido, que es desconocido o violado por la autoridad administrativa, derecho que le faculta para actuar ante los Tribunales contencioso administrativos y para obtener una sentencia favorable a sus intereses y pretensiones.

Cabe mencionar que la resolución que se impugne no afecta el interés jurídico del particular cuando se trata de ordenamientos por los que se emitan normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin que hayan sido aplicados concretamente al particular promovente. Esta hipótesis se contempla, asimismo, en el artículo 202, fracciones I y IX, del Código Fiscal de la Federación.

2. *Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.* En este caso, la ley particular debe señalar expresamente y de manera clara y concisa la exclusión del Tribunal como competente para conocer de esa materia, ya que de no existir un criterio claro y preciso, el Tribunal deberá aplicarse el conocimiento del asunto que le sea propuesto, en aplicación de la jurisprudencia siguiente:

"AMPARO. JUICIO FISCAL Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS. PROCEDENCIA EN CASOS DUDOSOS. Los recursos y medios de defensa legales tienen como finalidad el dar a los afectados la mejor oportunidad legal de defender sus derechos, y no el crear situaciones procesales confusas que vengán a entorpecer la defensa de esos derechos. Por lo que, cuando la procedencia del juicio fiscal o del recurso administrativo elegido por el afectado es dudosa, o cuando su improcedencia no es absolutamente clara, debe oírsele en defensa de sus derechos cuando acude a ese medio de defensa. Como también debe oírsele cuando para la protección de sus garantías individuales acude directamente al juicio de amparo, sin agotar un recurso cuya procedencia era dudosa y no absolutamente clara. Pues la protección del orden constitucional y legal es más valiosa, para la conservación del estado de derecho, que los tecnicismos legales que pueden resolver cuestiones ambiguas de procedencia, en forma ambivalente. Y es así como deben examinarse los casos de improcedencia, a la luz de los artículos 73, fracciones XIII y XV, de la Ley de Amparo, 190, fracción IV, del Código

Fiscal de la Federación, 22 de su Ley Orgánica y demás preceptos legales que establezcan recursos y medios de defensa administrativos. La interpretación contraria entraña el peligro, grave para la seguridad jurídica, de que entre tanto los tribunales fijan sus criterios y en la medida en que se operen cambios en ellos, las personas afectadas vienen a quedar en una situación de inseguridad que las priva del derecho a un correcto proceso legal, por razones atribuibles a la oscuridad de la ley, y no a su negligencia inexcusable."⁵⁴

3. *Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado.* Se trata en este caso de lo que se conoce como excepción de cosa juzgada, pero únicamente en relación con asuntos que se hayan dirimido ante el propio Tribunal, pues de haberse ventilado ante una instancia judicial, la causal de improcedencia lo será la fracción VIII, y no la III, del artículo 202 del Código.

4. *Respecto de los 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los plazos que señala el Código Fiscal.* Es improcedente promover el juicio de nulidad ante el Tribunal contra las resoluciones administrativas en que exista consentimiento del particular, conforme a lo dispuesto en el artículo 202, fracción IV, del Código, entendiéndose por "consentimiento" el hecho de que no se haya promovido ningún medio de defensa dentro del término que la legislación respectiva previene, o dentro de los 45 días para interponer el juicio de nulidad que establece el artículo 207, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, es improcedente el juicio de nulidad cuando la resolución que se controvierte es igual a otra que se consintió, en los términos anteriormente referidos; o bien, cuando la resolución es reproducción de otra anterior, consentida o no, pero que ha causado estado.

⁵⁴ Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 689/70. Jovita Cedillo Cruz. 15 de enero de 1971. Unanimidad de votos *Et al.* Séptima Época. Fuente: *Apéndice de 1995*. Tomo III, parte TCC, tesis 822, pág. 627.

También existe consentimiento cuando un causante hace el pago de sus contribuciones en tiempo y no interpone medios de defensa contra la ley o la norma que le impele a ello, en el término legal al efecto. No basta que el pago se haya hecho liso y llano, sin manifestar protesta en tal acto, ya que si se impugna dentro del período que el recurso legal proviene, se infiere la falta de consentimiento.

5. *Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.* En este caso se trata de resoluciones que no son definitivas, existiendo la excepción de litispendencia. El segundo párrafo en la fracción XV del artículo 11 de la Ley Orgánica en vigor, nos define lo que se debe entender por "resoluciones definitivas" para efectos de la determinación del conocimiento del Tribunal, siendo tales "cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa". Esto quiere decir que cuando las resoluciones no sean definitivas (es decir, cuando admitan recurso administrativo y su interposición no sea optativa), el tribunal no será competente para conocer de la controversia que se le presente.

6. *Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.* Esta causal de improcedencia se refiere al principio de definitividad, que establece la procedencia del juicio únicamente cuando se han agotado los medios que las propias leyes especiales establezcan, con excepción del caso en que éstas determinen que dicho medio de defensa sea optativo en relación con el juicio contencioso administrativo.

No obstante, el criterio de que es necesario agotar un recurso administrativo que la ley especial lo determine como obligatorio para el gobernado antes de acudir ante la instancia jurisdiccional, ha sido declarado inconstitucional, y en concreto, que viola la garantía de justicia pronta y expedita contenida en el artículo 17 Constitucional, según se aprecia en la siguiente Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA. LA OBLIGATORIEDAD DE AGOTAR UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO, PREVIAMENTE A ACUDIR ANTE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, CONTRAVIENE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. El derecho fundamental contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, garantiza que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales y que éstos le administren justicia pronta y expedita, pues los conflictos que surjan entre los gobernados deben ser resueltos por un órgano del Estado facultado para ello, ante la prohibición de que los particulares se hagan justicia por sí mismos. Ahora bien, este mandato constitucional no permite que, previamente a la solución que se dé a las controversias, los gobernados deban acudir obligatoria y necesariamente a instancias conciliatorias, ya que el derecho a la justicia que se consigna en éste, no puede ser menguado o contradicho por leyes secundarias federales o locales, sino únicamente por la propia Constitución, la que establece expresamente cuáles son las limitaciones a que están sujetas las garantías individuales que ella otorga. Además, debe considerarse que la reserva de ley en virtud de la cual el citado precepto constitucional señala que la justicia se administrará en los plazos y términos que fijen las leyes, no debe interpretarse en el sentido de que se otorga al legislador la facultad para reglamentar el derecho a la justicia de manera discrecional sino que, con esta reglamentación, debe perseguir la consecución de sus fines, los que no se logran si entre el ejercicio del derecho y su obtención se establecen trabas o etapas previas no previstas en el texto constitucional; por tanto, si un ordenamiento secundario limita esa garantía, retardando o entorpeciendo indefinidamente la función de administrar justicia, estará en contravención con el precepto constitucional aludido."⁵⁵

7. *Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.* Cuando se emita una resolución que cause molestias al particular y ésta sea relativa o conexa con otra anterior que fue combatida mediante recurso de revocación, deberá interponerse este recurso también contra la segunda resolución, aún cuando el artículo 217 no señale procedencia contra la materia de la segunda resolución. Este criterio es justificado en virtud de que si las resoluciones son conexas y se combaten ante autoridades distintas, una en la vía administrativa y

⁵⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Amparo directo en revisión 1048/95. Unión de Crédito Agropecuario de Pequeños Productores del Norte de Zacatecas, S.A. de C.V. 20 de marzo de 1997. Unanimidad de diez votos. Novena Época, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, Tesis: P. CXII/97, julio de 1997, página 15.

la otra en la vía contencioso administrativa, puede generarse un problema de resoluciones contradictorias respecto a los mismos hechos, lo que se evita si se obliga al particular a recurrir a mismo medio o vía que utilizó para impugnar la primera resolución.

8. *Que hayan sido impugnadas en un procedimiento judicial.* Según lo dispone el artículo 202, fracción VIII, del Código, no procederá el juicio de nulidad contra una resolución administrativa que haya sido impugnada previamente en un procedimiento judicial. Esto es así por dos razones: en primer lugar, porque puede darse el caso de que de dicho asunto esté conociendo ya una autoridad administrativa, por lo que en tal caso se da la excepción de litispendencia; o bien, se da una situación de cosa juzgada donde ya un tribunal judicial se pronunció sobre el asunto. Sino existe esta situación de cosa juzgada puede ser procedente el juicio de nulidad.

9. *Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.* En este caso se trata de la aplicación del principio de parte agraviada, ya que si bien puede ser el caso de que existan normas de carácter general que pueden afectarnos en nuestros intereses particulares, tal hecho no se materializará sino hasta que el acto se aplicación se haya dado o sea inminente.

10. *Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.* Si no se especifican agravios o conceptos de impugnación contra el acto que se combate, el tribunal no podrá substanciar el procedimiento de nulidad respectivo, y deberá declararse improcedente, según lo determinado por la fracción X, del artículo 202, el Código Fiscal de la Federación, ya que el particular promovente no procede a desvirtuar la presunción de legalidad "*iuris tantum*" que posee toda resolución administrativa, al no argumentar el por qué el acto administrativo no se ajusta a la ley aplicada y el por qué tal acto, al apartarse del principio de legalidad, le agravia lesionando sus derechos jurídicamente tutelados⁵⁶.

⁵⁶ Cabe comentar que mediante las reformas que sufrió el Código Fiscal de la Federación a partir de 1996, se

11. *Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.* Esta hipótesis se refiere a cuando, por una causa superveniente, o bien, porque de la correcta apreciación del acto impugnado, se aprecia que no existe el acto que se combate, deberá declararse la improcedencia para la sustanciación del juicio, pues éste se ha quedado sin materia.

12. *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.* En este caso, el particular lesionado ha optado por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte, en cuyo caso, de haberse optado por tal mecanismo, no procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, ni juicio ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, considerándose como definitiva la resolución de la Secretaría de Economía dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos.

13. *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.*

14. *En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal o de las leyes fiscales especiales.* No existe competencia para que el Tribunal conozca sobre la controversia que pueda surgir respecto a impuestos locales, ya que ella no es contemplada no en las leyes fiscales especiales locales, ni en el propio ordenamiento fiscal federal.

15. *Cuando hayan sido dictadas por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la*

introdujo el término de "conceptos de impugnación" para referirse a los agravios que el acto impugnado genera en el particular, lo cual pretende ser menos formal en beneficio de éste.

doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución recaída a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Conforme a las reformas que sufrió el Código Fiscal de la Federación para el año de 1997, publicadas en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1996, se introdujo una nueva hipótesis en la que el Tribunal no deberá entrar al estudio de la materia propuesta, declarando la improcedencia de la demanda.

Esta nueva hipótesis de improcedencia, que impide al Tribunal entrar al fondo del asunto propuesto, está en concordancia con lo dispuesto en el artículo 124, fracción VIII (fracción introducida también a partir de 1997), del Código Fiscal de la Federación. Y en este caso se trata de casos especiales en que se impugnan resoluciones administrativas que, además de estar regidas por el derecho administrativo nacional, caen dentro del ámbito de asuntos regidos por el derecho internacional en materia de convenios para evitar la doble tributación, que empezaron a incrementarse en importancia y presencia en nuestro país a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. En estos casos, será la propia autoridad administrativa mexicana la que habrá de sustanciar el procedimiento especial de resolución de controversias previsto en algún tratado internacional, sujetándose a lo dispuesto en éste último.

Cabe señalar que la improcedencia se da si el procedimiento de resolución de controversias previsto en algún tratado internacional se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o concluido un juicio ante el Tribunal, lo que implica que, *contrario sensu*, la demanda de nulidad sí será procedente cuando ésta se interponga contra actos dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de solución de controversias previsto en algún tratado internacional, si tal procedimiento se inició previamente a la resolución emitida en un recurso de revocación o antes de concluir un juicio ante el Tribunal.

16. *Cuando se alega la inconstitucionalidad del acto administrativo impugnado.* Si bien explícitamente la nueva Ley Orgánica del Tribunal no lo contempla, podemos

señalar que el Tribunal no es competente para conocer lo relativo a la inconstitucionalidad de un ordenamiento expedido por el poder legislativo, lo que se debe señalar en la demanda como agravios son las situaciones de ilegalidad (falta de adecuación de los actos administrativos a las normas jurídicas aplicables), no de inconstitucionalidad (contradicción del contenido de las normas aplicables con lo dispuesto en la Constitución).

No obstante que la regla general es que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no conoce de la inconstitucionalidad de los actos administrativos sobre cuya controversia tiene conocimiento, siendo tal facultad exclusiva de los Tribunales Judiciales Federales, al conocer y determinar la legalidad o ilegalidad de las resoluciones administrativas impugnadas, debe tener como parámetro para emitir su criterio los artículos 14 y 16 Constitucionales, en concreto en lo relativo al principio de legalidad en ellos contenido. Pese a que el estudio del acto impugnado y el procedimiento administrativo del que fue conclusión se hace por el Tribunal, al formular su sentencia respectiva, en base a lo preceptuado en los ante preceptos citados anteriormente, su declaración lo es en cuanto a la legalidad o ilegalidad del acto, es decir, en cuanto a si dicha resolución se emitió en cumplimiento con los preceptos legales aplicables y ajustándose estrictamente a ellos. Esto no obsta para que el Tribunal, en la declaración contenida en las sentencias que emite, haya estudiado la violación que efectuó el órgano gubernativo en relación con la garantía de legalidad obtenida en los preceptos constitucionales aludidos, sin que pueda conocer dicho tribunal de otras garantías constitucionales contenidas en el diverso articulado de la Constitución:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CUANDO PUEDE CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. La jurisdicción contenciosa-administrativa adoptada en el sistema mexicano por influencia de sistemas jurídicos extranjeros, principalmente el francés, corresponde a la imperiosa exigencia del Estado contemporáneo de preservar la legalidad de la actuación administrativa, esto es, el sometimiento de las autoridades administrativas a las leyes emanadas del Poder Legislativo por ser éstas la fuente directa de la validez y legitimidad de su actuación. Por ello, la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la

Federación es de naturaleza ordinaria y no tiene como propósito fundamental otro distinto del de salvaguardar y controlar la legalidad de los actos administrativos. Dado que la legalidad de los actos administrativos está elevada en nuestro país al rango de garantía individual por efecto de los artículos 14 y 16 constitucionales, se explica que en repetidas ocasiones se haya predicado el deber de las Salas Fiscales de conocer inclusive de irregularidades planteadas como violaciones a preceptos constitucionales. Sin embargo, como puede atestiguar la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible con el número trescientos veintiséis de la Tercera Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación con el rubro de "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO", y los precedentes que le dieron origen, la inconstitucionalidad de los actos administrativos de que puede conocer este Tribunal, es la derivada de la inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales, en cuanto configura la causal de anulación prevista en la actual fracción II del artículo 238 del Código Fiscal vigente. En suma, la jurisdicción del Tribunal Fiscal en términos de las causales de anulación previstas en el numeral antes citado, está constreñida a la materia de legalidad, aunque ésta se refleje en todos los casos en una violación a las garantías constitucionales mencionadas, de allí que su competencia no pueda extenderse al grado de obligarlo a conocer de violaciones a otra clase de garantías de la Carta Suprema, ni siquiera cuando tales infracciones se atribuyen no a una ley sino a un acto administrativo, pues ello significaría investirlo de facultades propias del sistema de control de la constitucionalidad, de las que desde luego carece al tenor de los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución."⁵⁷

El hecho de que sea una limitante a la competencia del Tribunal el que no debe conocer de la inconstitucionalidad de las leyes, tiene como fundamento que, si lo hiciera, el tribunal iría más allá de lo que el ejecutivo pudo hacer y que no hizo, que es vetar la ley.

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

⁵⁷ Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Amparo directo 413/89. Hospital Santelena, S. A. 27 de abril de 1989. Unanimidad de votos. *Et al.* Octava Época. Fuente: *Apéndice de 1995*. Tomo III, Parte TCC. Tesis: 968. Página: 757

causal de improcedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal contenida en la fracción XVI del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, fue adicionada al mismo para el año de dos mil. En caso de estar en la causal de improcedencia a que se refiere la fracción XVI, el particular tendrá que acudir al tratado internacional correspondiente del cual haya sido signante nuestro país, disposición que es acorde con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación que determina que el juicio contencioso administrativo se regirá por las disposiciones de su Título VI, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte.

Por lo que se refiere a la figura del Sobreseimiento (del latín *su persedere*; cesar, desistir), que es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia⁵⁸; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, el sobreseimiento no se encuentra reconocido expresamente en el citado dispositivo legal, como un efecto de la sentencia que emite la Sala correspondiente, ya que como se conoce la figura jurídica del sobreseimiento es una decisión del juzgador que deriva en un acto, mediante el cual, sin resolver el fondo del asunto, es decir, la cuestión efectivamente planteada por las partes en el juicio, lo da por terminado, en cierta forma, puede decirse que un juicio sobreseído equivale a un juicio no promovido.

El artículo 203 del Código Fiscal de la Federación determina cuáles son las causales de procedencia del sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo, o sea, cuáles son las hipótesis en las que el Tribunal está impedido para entrar al estudio del fondo del asunto, y por tanto, para emitir una resolución que resuelva la controversia planteada, siendo ellas 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.

⁵⁸ Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, DJ2K - 2348

- III. En el caso en que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.
- V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

3.4 Etapas del Juicio de Nulidad.

3.4.1 De la Demanda en el Juicio de Nulidad.

Mediante las reformas del 31 de diciembre del 2000, se introdujeron varios cambios al juicio contencioso-administrativo. Entre ellos, se cambió la denominación del Título VI a "Del Juicio Contencioso Administrativo" y se introducen diversas reformas y adiciones a las disposiciones inherentes a la demanda de nulidad.

En primer lugar se señala la obligación del promovente de indicar domicilio para recibir notificaciones, suprimiéndose el requisito anterior de señalar su domicilio fiscal, toda vez que, conforme a las reformas para el año del 2001, la competencia para el conocimiento del negocio ahora se determina por la sede de la autoridad demandada, y no ya por el domicilio fiscal. Si no se señalare domicilio para recibir notificaciones, éstas se efectuarán por lista autorizada que se fijará en sitio visible en la propia Sala del conocimiento.

En dichas reformas se determina que en el caso de que se combata una resolución negativa ficta deberá acompañarse copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad. Se determina que cuando la autoridad demandada, al contestar la demanda, haga valer la extemporaneidad de la notificación anexando las constancias de la misma, el magistrado instructor concederá a la actora cinco días para que la desvirtúe.

Dentro del artículo 237 del Código se adiciona un párrafo por el que Tribunal deberá constar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la

resolución impugnada, en seguimiento de la función del Tribunal del control de la legalidad, con lo que se amplían las facultades de actuación del mismo, además de que resolverá sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, pudiendo invocar hechos notorios, declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, situaciones, todas ellas, que implican un análisis más profundo y objetivo de la legalidad del acto administrativo controvertido.

En relación con el incidente de suspensión de ejecución de la sentencia, se reforman disposiciones para establecer que éste sólo podrá promoverse hasta antes de que se dicte sentencia de la Sala. Antes de la reforma, dicho incidente podía interponerse después de dictada la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o del Tribunal Colegiado, pudiéndose combatir por las partes la interlocutoria en relación con la suspensión por medio del recurso de queja.

Se introduce ahora como posibilidad de notificación el que, además de la vía facsimilar, anteriormente contemplada, sea por vía de correo electrónico, para lo cual se establece que la parte que solicite así se le hagan las notificaciones, proporcione su dirección de correo electrónico, dándose constancia por medio del actuario del juzgado de la notificación así hecha.

Se adiciona el artículo 258-A relativo a las diligencias de notificación o al desahogo de alguna prueba que deban practicarse fuera de la sede de la Sala Regional que instruya el juicio, encomendándose tales diligencias a la Sala ubicada en el lugar donde dichas actuaciones hayan de celebrarse. En el mismo artículo se señalan los lineamientos en relación con lo exhortos.

Las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados (antes eran ocho), constituirán precedente una vez publicadas en la Revista del Tribunal. Constituyen jurisprudencia las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados que diluciden las contradicciones de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por las Secciones o por la Salas Regionales del Tribunal.

Las Secciones de la Sala Superior podrán apartarse de su jurisprudencia, siempre que la sentencia se aprueba por lo menos por cuatro magistrados integrantes de la Sección, expresando las razones de la suspensión y enviando al Presidente del Tribunal copia de la misma, para que éste la haga del conocimiento del Pleno, y sea éste el que determine si procede que se suspenda se aplicación, debiendo publicarse, en su caso, en la Revista del Tribunal.

Partes en el Juicio de Nulidad.

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

1.- *Al demandante o el actor.* En este caso se trata de la persona física o moral a quien lesiona la resolución administrativa impugnada en sus derechos o pretensiones legítimamente tutelados por la legislación positiva, lo que le otorga el interés jurídico para poner en movimiento la acción jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y obtener una sentencia favorable.

"JUICIO DE NULIDAD. DEMANDANTE EN EL CONCEPTO DE. El artículo 208, fracción I, del Código Fiscal de la Federación establece algunos de los requisitos que se deben indicar en la demanda de nulidad, tales como el nombre, domicilio fiscal y en su caso, clave en el Registro Federal de Contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones del demandante. Una recta interpretación de esa disposición legal lleva a establecer que al referirse al "demandante", alude precisamente a aquella persona a quien perjudica el acto que se reclama al través del juicio de nulidad, quien tiene en estricto sentido la calidad de actor en ese procedimiento, siendo impropio jurídicamente cualificar como demandante en el juicio de nulidad sólo al suscriptor de la demanda, ya que pueden existir dos supuestos con relación a quien presenta la demanda de nulidad, el primero cuando quien la suscribe lo es el propio demandante, y el segundo cuando quien lo hace es la persona que legalmente representa al demandante, en cuyo caso se trata de representante del mismo. Por tanto, si el suscriptor de la demanda de nulidad lo es quien se ostenta como representante del afectado por el acto que se impugna, los datos que debe proporcionar son aquellos que corresponden al actor quien tiene el carácter de demandante como parte en el juicio de nulidad, de conformidad con lo dispuesto por la fracción I, del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación. Esto es, cuando el artículo 208, fracción I, del Código Fiscal

de la Federación dispone que se contengan en la demanda el nombre, el domicilio fiscal y en su caso la clave en el Registro Federal de Contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones del demandante, se refiere a que tales datos corresponden al actor y no a quien en su representación intenta el juicio de nulidad, quien no obstante suscribir la demanda respectiva no tiene la calidad de "demandante" a que se refiere la citada disposición legal, de manera que si sólo proporciona en la demanda de nulidad los datos de él como promovente, y la misma es desechada porque no se indicaron los datos del demandante, es correcta la decisión de la autoridad y no existe indebida interpretación de la referida disposición legal."⁵⁹

2.- *A los demandados.* Tienen el carácter de tales:

2.1 *La autoridad a que dictó la resolución impugnada.* En congruencia con lo determinado por el Código Fiscal de la Federación como partes en el juicio de nulidad, en su artículo 198, tenemos la Jurisprudencia 114 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que a su letra dice:

"AUTORIDAD DEMANDADA.- LO ES LA QUE SUSCRIBE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- La autoridad emisora de la resolución impugnada es aquélla que la suscribe y no la que suele citarse al rubro del oficio que la contiene; por ende, se deberá emplazar a juicio, precisamente al funcionario que firmó."⁶⁰

2.2 *El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.* El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación está considerando en este caso al particular beneficiado con una resolución administrativa que no se emitió conforme al principio de legalidad respectivo, y a quien no puede privarse de tales beneficios por un acto arbitrario y discrecional de la autoridad que revoque la resolución benéfica, sino que en acatamiento de la garantía de audiencia, para dejar sin efecto es necesario que se demande juicio de nulidad por la autoridad como parte actora, y el particular como parte demandada. Esta situación es de excepción respecto a la función del Tribunal como órgano de control

⁵⁹ Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito. Amparo directo 315/95. Eusebio Ordaz Ortiz. 4 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Novena Época, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: II, Agosto de 1995. Tesis: XVI.1o.2 A Página: 543.

⁶⁰ Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Pleno. Revisión No. 479/80. Resuelta en sesión de 1º de marzo de 1981, por unanimidad de 7 votos, *Et al.*, Segunda Época. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*. Año IV. No. 25. Enero 1982. Tesis: II-J-114, Página 7.

de la legalidad de los actos de la Administración Pública Federal, ya que la parte demandada no lo es ésta última, sino el gobernado. La justificación lógica y jurídica de esta situación de excepción es que el principio de legalidad debe regular todos los actos de la administración, sea en beneficio o en detrimento de los intereses de los particulares.

2.3 Al titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. Se señala como partes del juicio de nulidad al titular de la dependencia administrativa de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada de nulidad. La justificación es que debe considerarse dentro del juicio al superior de la autoridad demandada, radica en la relación jerárquica en que está constituida la administración Pública centralizada, y la posible responsabilidad en que incurra el superior respecto del control y vigilancia que está obligado a observar respecto a sus inferiores, cuando éstos hayan emitido resoluciones que incurran en graves violaciones al principio de legalidad. Sin embargo, no es común que el particular señale como partes demandadas a los superiores jerárquicos de la autoridad que emitió el acto, lo que debe darse en situaciones de excepción, más que en situaciones regulares.

2.4 A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que será parte, en todo caso, en los juicios en que se controvertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada. El párrafo antes citado señala la facultad potestativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para apersonarse en asuntos en que se controvierta el interés fiscal de la Federación, la que no depende de acuerdo alguno del Tribunal, sino del propio criterio de la señalada Secretaría. La justificación de esta situación radica en que dicha Secretaría es la que tiene a su cargo todo lo relativo a las finanzas del Estado,

es decir, a su política de ingresos y egresos; de forma tal que, si el interés financiero del Estado se afecta, puede comparecer dicha Secretaría no sólo como coadyuvante de la autoridad administrativa demandada, sino como parte en el propio juicio, con el fin de defender el interés del fisco federal.

2.5 Al tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. Se señala como parte en el juicio a un tercero, siempre y cuando pueda ser afectado por la pretensión del actor si es que logra una sentencia a su favor. Esta medida es sana en tanto que impide el que una vez concluido un juicio tenga que seguirse otro diverso contra todos aquellos afectados por la sentencia declarativa favorable así obtenida, de controversia. De esta manera, se establece, además de una economía de tiempo y esfuerzo para el actor, la garantía de audiencia para todos aquellos que puedan ser afectados por una resolución favorable.

Requisitos de la demanda.

El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación sufrió una adición importante en las reformas a partir del año de 1996, en su último párrafo, según lo cual simultáneamente cuando una resolución recaída a un recurso administrativo no satisface el interés jurídico del promovente, se entenderá que impugna la resolución recurrida en la parte en que lo siga afectando, así como la recurrente (resolución que recayó al recurso interpuesto), pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso administrativo. Esta adición fue positiva y benéfica para el gobernado, en virtud de que normalmente las formalidades de los recursos no están bien delineadas con la finalidad de facilitar el acceso de los administrados a ellos, y de no convertirlos en trampas procesales. Sin embargo, esta laxitud en los recursos podía convertirse en una situación negativa para los causantes, quienes podían no haber impugnado cuestiones relevantes en la resolución que era insalvable una vez que se acudía al Tribunal, ya que éste no podía entrar al estudio de agravios que no hubiesen sido propuestos en el recurso administrativo.

Con la adición hecha, esta situación es salvable, ya que ahora se establece en el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación que se pueden hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

La reforma... parte del supuesto que los recursos administrativos constituyen un intento de autocomposición entre las partes y de ser un medio de autotutela administrativa, por lo que no tiene que ser concebido el juicio ante el Tribunal Fiscal como una segunda instancia en la que no se formulan nuevos conceptos de impugnación.

Esta reforma se complementa con la propuesta al artículo 237 del Código, en la que se señala en el penúltimo párrafo que el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, ello para evitar que el particular que obtenga una resolución favorable tenga que esperar a que la autoridad que resolvió el recurso vuelva a dictar otra resolución anulando la recurrida, alargando innecesariamente la solución definitiva de las controversias y suscitando nuevos conflictos con motivo de la interpretación que de la sentencia hagan las partes al momento de verificar si la nueva resolución del recurso se ajusta a lo ordenado por la sentencia.⁶¹

La reforma anterior tuvo la consecuencia de volver el juicio de nulidad más flexible para el contribuyente, toda vez que se abandonó el criterio de la *litis cerrada*, según el cual, la litis dentro del juicio versaba sobre violaciones tanto de procedimiento como de fondo dentro de la resolución que se combatía, pero los conceptos de impugnación no podían referirse a agravios que no hubieran sido planteados dentro del escrito inicial interponiendo el recurso administrativo de revisión o revocación ante la propia autoridad.

Con la reforma señalada anteriormente, conforme a la cual ahora pueden plantearse en la demanda de nulidad agravios no propuestos en el escrito interponiendo recurso de revocación o revisión, según correspondiese, se abandona el principio de la *litis cerrada*, por el de la *litis abierta*, lo que permite ahora en la demanda de nulidad presentada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esgrimir conceptos de impugnación como agravios no ofrecidos ante

⁶¹ "Anteproyecto de exposición de motivos", Reformas al Tribunal Fiscal de la Federación, México, Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, 1996, pág. 21.

la autoridad administrativa, según se aprecia en la siguiente tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito Judicial, el cual a la letra dice:

"LITIS ABIERTA. REFORMAS AL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (ÚLTIMO PÁRRAFO). OBLIGACIÓN DE LA SALA FISCAL PARA CONOCER SOBRE LA LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA MEDIANTE EL RECURSO ADMINISTRATIVO, AUN SOBRE MOTIVOS DE NULIDAD DIVERSOS A LOS PROPUESTOS EN EL RECURSO CORRESPONDIENTE. Tomando en consideración la más elemental regla de hermenéutica jurídica, así como la exposición de motivos que el legislador expresó al elaborar la reforma al último párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, con fecha 15 de diciembre de 1995, y que entró en vigor el primero de enero siguiente, es a partir de esta reforma que el juicio fiscal válidamente puede considerarse como de litis abierta, ya que en éste, pueden plantearse conceptos de nulidad no propuestos en el recurso administrativo interpuesto ante la autoridad fiscal, resultando la obligación para la Sala Fiscal de entrar al estudio de esos nuevos argumentos del demandante no planteados en el recurso, aun cuando en éste no se haya entrado al fondo de la cuestión debatida, en sustitución de la autoridad demandada, ello, siempre que cuente con los elementos necesarios para hacer el estudio correspondiente."⁶²

El término para presentar la demanda será dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, directamente por escrito ante la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El término de los cuarenta y cinco días podrá suspenderse hasta por un año, según lo determina el párrafo cuarto del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, sólo en caso de muerte del interesado, si antes de ese término no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.

Asimismo, con las reformas que sufrió el Código Fiscal de la Federación a partir de 1997, publicadas el 30 de diciembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, se introdujo una nueva causal de suspensión del término de 45 días para interponer

⁶² Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. Amparo directo 14/98. Servicentro de Occidente, S.A. de C.V. 4 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: VII, Mayo de 1998, Tesis: III.1o.A.54 A. Página: 1030.

la demanda. Dicha causal se da cuando el particular solicite a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en algún tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que de por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por finalizado a petición del interesado.

La demanda deberá ir firmada, a menos que quien formule no sepa o no pueda firmar, en cuyo caso habrá de indicarse tal circunstancia y la razón de ello. En caso contrario, la demanda se tendrá por no presentada, conforme lo dispone el artículo 199 del Código Fiscal de la Federación.

"DEMANDA DE NULIDAD, NATURALEZA JURÍDICA DE LA FALTA DE FIRMA DE QUIEN LA FORMULA Y EFECTOS PROCESALES DE LA AUSENCIA DE ESTE REQUISITO A QUE SÉ REFIERE EL ARTICULO 199 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DENTRO DEL JUICIO DE NULIDAD. Si una demanda de nulidad fiscal no está firmada por la persona que la formula, dicha promoción insatisface un requisito de admisibilidad de la demanda e incumple con una causal de no presentación de la misma, que puede ser impugnada por las autoridades demandadas, tanto mediante la objeción del auto que admite la demanda a que se refiere el párrafo final del artículo 228 bis del Código Fiscal de la Federación, como en los términos de la fracción II, del artículo 213, de la misma ley tributaria, que permite al demandado expresar las consideraciones que a su juicio impidan que se emita una decisión en cuanto al fondo. Esta última posibilidad se sustenta en la consideración de que la falta de firma o la carencia de autenticidad de la misma, significan que no hubo instancia legal del interesado en la nulidad de la resolución administrativa impugnada, dado que un escrito sin firma a nadie obliga o una firma no auténtica implica un acto ilícito; también se respalda en el argumento de que si por error u omisión del magistrado instructor se admite una demanda sin firma o con una firma falsa, y el juicio llega hasta el estado de dictar sentencia, el vicio de que adolece la demanda impide decidir sobre el fondo, porque en tal caso el juicio de nulidad no se inició legalmente. Consecuentemente, cuando la autoridad demandada se abstiene de objetar el auto admisorio de la demanda, pero al formular la contestación de la misma alude a la falta de firma o la falsedad de ella, con base en la fracción II, del artículo 213, del Código Fiscal de la Federación, la Sala Regional del Tribunal Fiscal, está obligada a examinar esta circunstancia debido a que representa también una causa de

sobreseimiento en el juicio."⁶³

En la demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en aquellos casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten a los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un solo escrito de demanda. En el escrito así interpuesto habrá de señalarse representante común, y en caso de no hacerse, el magistrado instructor hará la tal designación en el acuerdo admisorio de la demanda.

Como en el juicio contencioso-administrativo no procede la gestión de negocios, lo mismo que en materia procedimental oficiosa-administrativa, quien promueva a nombre de otro deberá acreditar la representación otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación, en su caso. Esto quiere decir que si no se anexa el documento notarial probatorio de la personalidad del que promueve no a nombre propio, tendrá el horario de ese día para presentar dicho documento, sea la demanda o la contestación, si se trata de juicio de lesividad. En el caso de los poderes otorgados en el extranjero, para que surtan efectos en México, conforme al Protocolo sobre Uniformidad del Régimen Legal de los Poderes, no son necesarios su registro y protocolización mientras no lo exija una ley federal.

La representación de los particulares también podrá ser otorgada en carta poder firmada ante dos testigos y ratificada ante los secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 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.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. El profesionista así autorizado podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos, las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

⁶³ Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito. Recurso de revisión fiscal 1/94. *Et al* Secretario de Hacienda y Crédito Público y otro. 8 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Octava Época. Fuente: *Apéndice de 1995*. Tomo III, Parte TCC. Tesis: 837, Pág. 639.

En el caso del juicio contencioso administrativo no existe la figura legal de la condena en costas, siendo responsable cada parte de sus propios gastos, así como de los que generen las diligencias que promuevan.

El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación señala los requisitos de que debe contener la demanda de nulidad, según podemos apreciar a continuación. La demanda de nulidad deberá indicar:

1.- *El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.* Mediante el nombre y la firma en la demanda del demandante, se demuestra la personalidad, cuando se actúa a nombre propio, o por propio derecho, personalidad que deberá ser controvertida, de ser el caso, por la autoridad demandada al momento de contestar la demanda.

2.- *La resolución que se impugna.* Por medio de la resolución que se impugna, que deberá presentarse anexa a la demanda, el actor demuestra su interés jurídico, ya que por tal hecho muestra que existe una resolución administrativa previa que le causa perjuicio, según su criterio, y respecto de la cual hace accionar la maquinaria jurisdiccional contencioso-administrativa, con el fin de obtener una sentencia a su favor.

3.- *La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.* Mediante el señalamiento de la autoridad o autoridades emisoras del acto que se impugna en nulidad, se determina cuál es la parte demandada. Este señalamiento es esencial en virtud de que es lo que permitirá que la Sala del conocimiento del Tribunal correr traslado a la parte demandada, para efectos de producir su contestación en el término de ley. El demandado, en este caso, es la parte en sentido material en la que van a recaer los efectos de la sentencia, que puede ser la autoridad, en caso de que el actor sea el gobernado; o bien, éste si el actor es la autoridad administrativa que está impugnando una resolución favorable a un particular mediante el denominado juicio de lesividad que previene el artículo 207, tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

Pareciera haber una contradicción entre lo dispuesto en el artículo 208, penúltimo párrafo en relación con su fracción III, y el artículo 212, un lado se determina que si no se señaló a la autoridad demandada, se requerirá al promovente para que la indique dentro del término de cinco días, y no haciéndolo, se tendrá por no presentada la demanda. Sin embargo, el segundo dispositivo legal indica que cuando no fuese señalada una autoridad que deba serlo dentro del juicio, se le correrá traslado de oficio para los efectos de que conteste dentro del término legal.

4.- *Los hechos que den motivo a la demanda.* Por medio de la narración de los hechos se expone la situación fáctica que generó la resolución administrativa que se impugna y los actos que la autoridad administrativa ha efectuado contra el actor, y respecto de los cuales éste se inconforma. La característica del derecho de petición se dirige al actor al juzgador para que intervenga en el conflicto que tiene con la autoridad demandada, consiste en la exposición clara y precisa que da origen a la controversia. De tales hechos es de donde se deriva el derecho material subjetivo que trata de hacer valer el actor ante el órgano jurisdiccional administrativo.

5.- *Las pruebas que ofrezca.* En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Así como en el derecho procesal civil las partes están obligadas a probar los hechos constitutivos de su acción, lo mismo sucede en materia procedimental administrativa, al aplicar supletoriamente, por disposición expresa del artículo 197, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles, que en su artículo 81, establece que "el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones".

El ofrecimiento de las pruebas se deriva de la necesidad de probar los hechos, a diferencia del derecho que no debe ser probado, ya que se supone su pleno conocimiento por parte del juzgador, incluyendo la jurisprudencia federal (que tampoco debe ser probada). Los hechos quedan sujetos a prueba porque se tratan de actos fácticos que si bien deben ser entendidos dentro del ámbito de legalidad, lo

exceden, debiéndose demostrar su existencia, sea dentro de una situación de aplicación legal i de excepción, y ello sólo se logra mediante la demostración del hecho.

En el caso de ofrecer la prueba pericial o la testimonial, deberán señalarse los hechos sobre los que versará esta probanza, señalando el nombre y domicilio del perito o los testigos.

Es también posible hacer valer pruebas dentro del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que no se haya ofrecido en el recurso administrativo propuesto ante la autoridad emisora, si es que, con fundamento en el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, se hacen valer conceptos de impugnación que nos e hicieron valer en la instancia administrativa, exhibiendo pruebas de estos nuevos conceptos de impugnación, con la única condicionante de que no se varíen los hechos expuestos en la demanda, como se aprecia en la jurisprudencia J/13, emitida por Tribunales Colegiados, que dice a su letra:

"PRUEBAS EN EL JUICIO DE NULIDAD, DEBEN ADMITIRSE Y VALORARSE EN LA SENTENCIA QUE SE DICTE, AUN CUANDO NO SE HUBIERAN OFRECIDO EN LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA PREVIA. El último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, precisa: "Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso." Por otra parte, el penúltimo y último párrafos del artículo 237 del citado ordenamiento, prevén que: "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.". De la interpretación armónica de los preceptos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación se desprende que en el caso de que se interponga algún recurso, y en la resolución recaída no se satisfaga el interés del recurrente y la controvertida, se entenderá que también controvierte la resolución materia del recurso en la parte que continúa afectándolo, y en consecuencia, el actor podrá expresar conceptos de anulación tendentes a demostrar la nulidad de la misma, aun cuando éstos no hayan sido planteados en la instancia administrativa, por lo tanto, para acreditar su acción de nulidad puede aportar las pruebas conducentes, y la Sala respectiva del Tribunal Fiscal de la Federación debe admitirlas aun cuando no se hubieran ofrecido en la instancia administrativa previa al juicio de nulidad, y al pronunciar la resolución correspondiente valorar las pruebas aportadas, a efecto de resolver la cuestión planteada, con la única limitante de no cambiar los hechos expuestos en la demanda."⁶⁴

6.- *Conceptos de Impugnación.* En las reformas que sufrió el Código Fiscal de la Federación a partir del año de 1996, se sustituyó el concepto de "agravios" por el de "conceptos de impugnación". La finalidad de esta modificación fue la de volver a una tradición no formalista que permitiera concebir las facultades y obligaciones del juzgador de lo contencioso administrativo en forma menos limitativa que en el amparo administrativo, que es el estricto derecho. El hecho de que se denominen "agravios" o "conceptos de impugnación", no cambia el que los argumentos que se habrán de esgrimir contra la legalidad del acto administrativo impugnado, sean, de fondo, conceptos de anulación.

Anteriormente, en técnica jurídica, se pedía que los conceptos de impugnación, en similitud de los conceptos de violación, debían presentarse como un verdadero silogismo jurídico, siendo la premisa mayor el precepto legal violado, la premisa menor, los actos autoritarios reclamados, y la conclusión, la contraposición entre aquéllas, por las que se demostraba la ilegalidad del acto impugnado. Sin embargo, para ejercer el principio de control de la legalidad no es recomendable la exigencia

⁶⁴ Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. Revisión fiscal 46/99. Administradora Local Jurídica de Ingresos de Puebla y otras. 8 de julio de 1999. Unanimidad de votos. *Et al.*, Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XIII, Enero de 2001. Tesis: VI.1o.A. J/13. Página: 1612

de requisitos tan rígidos y solemnes, como el que el argumento de impugnación tenga que ser con esta estructura lógica que sólo puede ser construida por un especialista del derecho y de la materia administrativa. Por el contrario, para el ejercicio del control de la legalidad, la demanda de nulidad no puede examinarse por partes aisladas, sino que debe considerarse en su conjunto, por lo que en este sentido, deben tenerse como conceptos de impugnación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo, ni expresamente se enuncien con tal nombre, y aun cuando no guarden un apego estricto a la forma lógico jurídica del silogismo, sino que bastará que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión que el acto impugnado causa en el ámbito jurídico del promovente, y la indebida motivación de tal acto, para que el magistrado instructor de la Sala del conocimiento deba estudiarlo.

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.", en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que

originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.”⁶⁵

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR. El concepto de violación debe ser la relación razonada que el quejoso ha de establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y los derechos fundamentales que estime violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por dichos actos, expresando, en el caso, que la ley impugnada, en los preceptos citados, conculca sus derechos públicos individuales. Por tanto, el concepto de violación debe ser un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor los preceptos constitucionales que se estiman infringidos; la premisa menor, los actos reclamados; y la conclusión la contrariedad entre ambas premisas.”⁶⁶

Para el control de la legalidad como función del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se deben pedir requisitos rígidos formales, pues es más importante el control legal de la administración pública como principio de orden público, que el condicionar el estudio de la legalidad de un actor a requisitos de mera forma, por lo que es suficiente que la causa de pedir sea clara, aun cuando el formalismo de la estructura del argumento no tenga una reluciente impecabilidad, al grado incluso de que los conceptos de impugnación que haga valer el promovente estén equivocados en cuanto a sus argumentos de derecho, lo que no será obstáculo para que el Tribunal se aboque a su estudio

El control de la legalidad tiene como fin el equilibrio del orden público permitiendo al particular defenderse y probar la ilegalidad del acto que le afecta, evitando en lo posible que tal defensa pueda ser bloqueada por requisitos formales que atentarian contra la garantía de audiencia y la garantía de administración de justicia pronta y expedita, apartándose de los principios fundamentales que norman el debido proceso legal, máxime en conductas *ex lege*, que surgen por disposición de la ley, como las fiscales y administrativas, aplicando consecuencias desproporcionadas, como lo es el que no se entre al estudio de un concepto de

⁶⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. *Et al.* Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XII, Agosto de 2000. Tesis: P.J. 68/2000. Página: 38

⁶⁶ Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. Amparo en revisión 219/91. Carlos Armando Torres Lagarda. 27 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. *Et al.*, Octava Época. Fuente: *Apéndice de 1995*. Tomo VI, Parte TCC. Tesis: 719 Página: 484.

impugnación, por una irregularidad formal como el que no se inserte tal concepto dentro del capítulo foral correspondiente, o porque dicho argumento no cumple con la estructura lógica del silogismo jurídico, impidiendo estos requisitos formales al particular defenderse contra los actos del Estado, dado el imperio que le caracteriza, además de que la irregularidad o ilegalidad de un acto administrativo de autoridad no será corregida, por meras formalidades, produciéndose daños más grandes contra el orden legal, lo que sería contra el interés público y social.

7.- *El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.* Es importante señalar al tercero interesado y su domicilio para efectos de que se apersona en el juicio; ya que de no hacerlo y tener conocimiento del juicio de nulidad en un momento procedimental avanzado, hará perder todo lo actuado, debiéndose reponer el procedimiento, según lo ha determinado en jurisprudencia la Sala superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

"PROCEDIMIENTO. SE DEBE REPONER POR NO HABER SIDO EMPLAZADO A JUICIO EL TERCERO INTERESADO.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 173 fracción III del Código Fiscal de la Federación, será parte en un juicio de nulidad el tercero que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretende el actor; en tal virtud, de acuerdo con lo previsto por el artículo 200 del citado ordenamiento, debe ser emplazado a juicio corriéndole traslado con una copia de la demanda para que la conteste dentro del término legal, y de no hacerlo así, se comete una violación substancial al procedimiento, debiendo por consiguiente, ordenarse la reposición del mismo, a fin de que se dé cumplimiento al último de los dispositivos legales invocados."⁶⁷

El término que tiene el tercero para apersonarse dentro del juicio de nulidad es de cuarenta y cinco días a partir del día siguiente a aquél en que se corra traslado de la demanda. El escrito que presente tendrá los requisitos de la demanda o de la contestación según sea el caso, y contendrá la justificación de su derecho para intervenir en el asunto, según lo dispone el artículo 211 del Código Fiscal de la Federación.

⁶⁷ Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Pleno. Revisión No. 659/78. Resuelta en sesión de 26 de julio de 1979, por unanimidad de 9 votos. *Et al.*, Segunda Época. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación* Año III. Nos. 13 a 15. Tomo I. Julio - Diciembre 1980. Tesis: II-J-70, Página: 135.

8.- *Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.* Este requisito de la demanda se adicionó al artículo 208 del Código Fiscal de la Federación como fracción VIII con las reformas del 31 de diciembre del 2000, lo que es benéfico para el gobernado, pues se traduce en mayor seguridad jurídica para éste, ya que de esta manera se indica a la Sala del conocimiento cuál es la causa de pedir (*causa petendi*).

Asimismo, la fracción VIII adicionada para el 2001, determina que el particular deberá indicar lo que espera que cumpla o realice la autoridad para el caso de que sea condenada, indicando las cantidades que pretende tener derecho a recibir de la autoridad vencida en juicio, en su caso, acompañándose a tales cantidades el método o la forma por el que fueron obtenidas, así como la justificación legal de éste. Con estas medidas se pretende que se satisfaga el interés jurídico del gobernado dentro del juicio, evitando, en lo posible, la multiplicación de controversias de nulidad como consecuencia de que los actos de la autoridad en cumplimiento de sentencias del Tribunal sigan sin satisfacer el interés jurídico del particular.

Por último, son dos las consecuencias de no cumplir con los requisitos que para la demanda determina el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación como apreciamos a continuación:

La demanda de nulidad se desechará cuando:

- 1) Se omita el nombre del demandante (fracción I)
- 2) Se omita indicar la resolución que se impugna (fracción II)
- 3) Se omitan los conceptos de impugnación (fracción VI)

Se requerirá al promovente para que subsane los siguientes requisitos en el término de cinco días, apercibiéndosele de que si no los subsana, se le tendrá su demanda por no presentada, o bien, por no ofrecidas las pruebas, según corresponda, en los siguientes casos:

- 1) Si se omite mencionar la autoridad demandada (fracción III)

- 2) Si no se indican los hechos que motivaron la demanda (fracción IV)
- 3) Si no se ofrecieron pruebas (fracción V)
- 4) Si no se indicó el nombre y el domicilio del tercero interesado (fracción VII).
- 5) Si no se indicó lo que se pida, señalando las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda, en caso de que se solicite una sentencia de condena (fracción VIII).

En suma, y para concluir, la demanda de nulidad constituye un todo que debe ser estudiado íntegramente, teniendo el Tribunal la obligación de estudiarla no sólo en lo relativo a los conceptos de impugnación, sino también en los hechos, para determinar si en la narración de éstos no se deduce algún concepto de impugnación, el cual deberá valorarse en tal sentido por la Sala del conocimiento.

La solicitud de suspensión del acto impugnado.

En las reformas introducidas al Código Fiscal de la Federación el 31 de diciembre del 2000, se adicionó el artículo 208 bis, por el que se regula la figura de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, estableciendo los requisitos para conceder la suspensión de dicho acto. El artículo 208 bis determina:

Artículo 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 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, 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 pudieran 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.

El artículo 208-bis tal como está redactado, dará lugar a problemas que dilatarán el contencioso administrativo, dado que se indica en el segundo párrafo de la fracción III, que contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno, lo que es una deficiencia, pues puede dar lugar a la consumación irreparable del acto impugnado dejando el juicio sin materia, y contra esta posibilidad negativa para el particular, éste artículo cancela el que pueda combatirse, siendo que el legislador debió prever su impugnación mediante la figura de la queja, misma que con las adiciones para el 2001, es el instrumento para combatir la falta de cumplimiento a la orden de suspensión (artículo 239-B, fracción I, inciso c), y párrafos primero a quinto de la fracción VII del citado artículo del Código,

que regula la figura de la queja), por lo que no es lógico que no se haya incluido la posibilidad de combatir el auto que niegue u otorgue la suspensión provisional.

En este caso, es probable que el hecho de que no se haya concedido recurso alguno contra el auto que concede o niega la suspensión dentro del artículo 208-Bis, dé lugar a la interposición de juicio de amparo y quizás se dé una situación problemática similar a la que se tuvo con la suspensión dentro de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, donde existía criterio de jurisprudencia que, al solicitarse mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión por parte de esta ley procedimental federal (pues se pedía que el recurso de revisión interpuesto fuera procedente), ello hacía procedente el acudir directamente al juicio de garantías, criterio que posteriormente fue otorgado por contradicción de tesis, por el que se determinó que era necesario agotar el medio de defensa determinado en el artículo 83 de dicha ley, toda vez que era implícito también el requisito de ser procedente el medio extraordinario de defensa promovido por el quejoso dentro del artículo 124 de la Ley de Amparo.

De ahí en fuera, el artículo 208-bis adicionado establece que la suspensión se negará si se ocasionan perjuicios al interés general, pero si procede otorgarla y pudieran causarse daños y perjuicio, se deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño o indemnizar los perjuicios causados, y si se tratara de la suspensión contra el cobro de contribuciones, se deberá otorgar depósito de la cantidad que se adeude ante la tesorería de la Federación de la Entidad Federativa de que se trate, lo hace aún más gravoso y costoso para el particular combatir el cobro de contribuciones, aunque si a criterio del magistrado instructor el depósito excede de las posibilidades del gobernado, se podrá asegurar el interés fiscal conforme a las reglas que establecen las leyes fiscales, en cuyo caso, aunque el adicionado artículo 208-bis no lo dice, habrá que hacerlo por las formas que determina el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, lo que implica que si el contribuyente no tiene bienes o el suficiente patrimonio para garantizar el interés fiscal, simplemente no tendrá derecho a ser oído ni vencido en juicio, pues al ejecutarse el acto (dado que no se

concederá la suspensión provisional), el procedimiento contencioso administrativo quedará sin materia al no existir ya el acto reclamado por encontrarse plenamente consumado (y ejecutado).

Anexos al escrito de demanda.

Al escrito de demanda por el que se impugna de nulidad la resolución administrativa controvertida, el actor deberá acompañar lo siguiente:

1.- *Una copia de la misma 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, lo que, además, incide en el principio de igualdad de las partes, o equilibrio procesal ante dicho Tribunal.

2.- *El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocido por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que se acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.*

Por lo que toca a las personas físicas que se ostentan como funcionarios públicos, su personalidad no tiene por qué ser demostrada, debido a que la autoridad, como ente de derecho público, no está sujeta a las reglas de la representación convencional que rigen para los particulares; sólo es factible analizar jurídicamente la competencia de la autoridad para la realización de determinado acto procesal, no así, la cuestión concerniente a la legitimidad de la persona física que dice ocupar el cargo de que se trate. Por tanto, si una persona viene ocupando un cargo, la situación relativa a si es legítima su actuación, no es dable como se señaló con antelación examinarla en el juicio de nulidad, ni en la revisión fiscal, sino lo que debe estudiarse únicamente es lo relativo a la competencia para la emisión del acto;

considerar que toda persona que ostenta un cargo público, siempre que lleve a cabo un acto procesal, tiene la obligación de adjuntar su nombramiento, sería tanto como exigir que también debe llevar el documento donde conste el nombramiento de quien aparece extendiendo aquél, lo que constituiría un absurdo, ya que habría necesariamente que aportar una serie de nombramientos, hasta llegar a la autoridad jerárquicamente más alta, con detrimento de la función pública, pues los titulares tendrían que desviar la atención que deben prestar a la misma, en recabar la totalidad de los nombramientos para exhibirlos juntamente con el oficio respectivo al emitir cada acto.

3.- El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso. Copia de la instancia no resuelta por la autoridad.- En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

Si la actora acompaña a su demanda la resolución combatida en copia fotostática simple, cumple con el requisito del numeral citado, ya que el legislador no hace distinción alguna al respecto y, por tanto, procede admitir la demanda cuando a ella se acompañe en copia fotostática simple la resolución impugnada y dicho documento no sea objetado por la autoridad.

La fracción III, del artículo 209, del Código Fiscal de la Federación, sufrió reformas el 31 de diciembre del 2000, por las que se le incluye un segundo párrafo, donde se determina que para el caso de impugnar una resolución negativa ficta se habrá de anexar una copia donde conste el sello de acuse de la autoridad demandada de haber recibido la instancia no resuelta al particular.

4.- Constancia de la notificación del acto impugnado.- Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el

magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida notificación.

La fracción IV del artículo 209 del Código Fiscal fue reformada el 31 de diciembre del 2000, anteriormente hacía referencia a la obligación de anexar la constancia de notificación o a manifestar bajo protesta de decir el que no se recibió tal constancia o que la notificación fue por correo, o bien, en el caso de edictos, señalarse la última fecha de publicación y en dónde se realizó.

Con la reforma, se reglamentó de una manera más técnica la hipótesis o situación en la que el promovente careciera de constancias de notificación del acto impugnado, en cuyo caso así lo manifestara en su demanda, y si la autoridad hiciera valer, no obstante, la extemporaneidad (o sea, el que la demanda de nulidad se presentó fuera de término, lo que se deberá probar con la constancia de notificación respectiva con que cuente la autoridad demandada), se le darán cinco días de vista al promovente para que desvirtúe lo dicho en la contestación, y si el promovente no procede a tal desvirtuación, de tendrá por legal la notificación que argumenta la autoridad, con las consecuencias procesales que esto implique, incluso su desecamiento.

Es importante hacer notar que quedó fuera de las consideraciones de esta fracción el caso de que la notificación fuera por edictos, lo que seguramente se hizo así porque tal situación era redundante, y quedaba comprendida y absorbida como especie por el hecho general de carecer de la constancia de notificación correspondiente, sin necesidad lógica de mención especial a tal hipótesis.

5.-El cuestionamiento que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante. Cuando en un juicio ventilado ante el Tribunal se planteen problemas de índole técnica, que requieran de conocimientos especializados para su resolución, la Sala del conocimiento deberá desahogar la prueba pericial pertinente

que ofrezcan las partes y si éstas no la ofrecen, la propia Sala tiene la facultad de acordar su desahogo, si a su juicio la naturaleza de la litis así lo requiere, con fundamento en los artículos 230, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 36, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. En dado caso que no se anexe el cuestionario o que éste no este firmado se tendrá por desierta la prueba, en perjuicio del oferente.

6.- *El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados por el último párrafo del artículo 232.* Según lo dispuesto en el artículo 209, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación (que se agregó con las reformas para el año de 1996, pues dicha fracción se encontraba derogada), deben presentarse anexos a la demanda los interrogatorios para el desahogo de la testimonial, firmados por el demandante, para el caso de que esta probanza sea ofrecida por el actor, y cuando los testigos ofrecidos tengan su domicilio fuera de la jurisdicción territorial de la Sala del conocimiento, razón por la que ésta tenga que mandar exhorto al respecto, auxiliándose de otra autoridad jurisdiccional contenciosa administrativa, o de un juez o magistrado del Poder Judicial Federal.

7.- *Las pruebas documentales que ofrezca.* El particular deberá anexar a la demanda las pruebas documentales que señale; sólo cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubieran podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un

expediente administrativo.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como conteniendo información confidencial o comercial reservada, y que por razón de tal situación de alta sensibilidad, sea riesgoso que consten en la Sala del conocimiento. La Sala respectiva, con las medidas necesarias, solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos referidos, el magistrado instructor deberá requerir al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no se los presentare dentro de dicho plazo y se tratare de las copias de traslado, o de la constancia que acredita la personalidad, donde conste el acto impugnado o la constancia de notificación, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a los peritos, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

3.4.2 La Contestación de la Demanda

Una vez que se haya dictado el acuerdo admisorio de la demanda y se hubiese corrido traslado a las demandadas con ella y de los documentos anexos, las demandadas contarán con un plazo de 45 días hábiles para formular su contestación, según lo dispone el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación. Los requisitos que deben contener la contestación de la demanda se contienen en el siguiente precedente emitido por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

"CONTESTACIÓN DE DEMANDA.-REQUISITOS QUE DEBE CONTENER.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 213 del Código Fiscal, en la contestación de demanda se debe expresar: 1.-Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; 2.-Las consideraciones que a juicio del demandado 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; 3.-Debe referirse a cada uno de los hechos que el actor le impute de manera expresa, afirmándolos,

negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso; 4.-Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios y 5.-Las pruebas que ofrezca. De lo que se desprende que la contestación de la demanda tiene sus propios requisitos que no comprenden citar el domicilio de las autoridades demandadas y por tanto la pretensión que en este sentido formule el actor, es del todo exorbitante, ya que el hecho de que en la parte final del numeral en cuestión se exprese: "para los efectos de este artículo, será aplicable lo dispuesto en el último párrafo del artículo 208 de este Código", tal remisión se hace sólo en lo conducente, toda vez que es evidente que los requisitos exigidos para la demanda, no son los mismos que los requeridos para la contestación."⁶⁸

En la contestación de la demanda, la autoridad (que es normalmente la parte demandada, a excepción del juicio de lesividad en el que el demandado lo es el gobernado) deberá tratar de demostrar por qué el acto administrativo impugnado es legal y apegado a derecho, a menos que sea evidente su ilegalidad, y lo conveniente sea el allanamiento. Lo esencial de la contestación que haga la autoridad radica en que deberá de mostrar la improcedencia de los conceptos de impugnación que haga valer el particular promovente.

"CONTESTACIÓN DE DEMANDA.- IMPORTANCIA DE CUMPLIR CON EL REQUISITO DE EXPRESAR LOS ARGUMENTOS TENDIENTES A DEMOSTRAR LA INEFICACIA DE LOS AGRAVIOS.- Este requisito lo exige el artículo 213 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, y la importancia de su cumplimiento radica en que si bien de conformidad con el diverso 68 del mismo ordenamiento los actos de las autoridades se presumen legales, lo cierto es que a esta última disposición no debe dársele el sentido de que un acto de autoridad pueda en juicio defenderse por sí solo, pues entenderlo así sería tanto como restarle trascendencia a la oportunidad que tienen dichas autoridades para demostrar la legalidad de su acto mediante la contestación de la demanda, así como a lo dispuesto en el artículo 237 del mismo Código, en lo relativo a que la litis se fija con los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada; de ahí que si en la contestación la demandada se limita a argumentar en forma genérica que los agravios carecen de sustentación jurídica y que la resolución impugnada se funda y motiva debidamente y se dictó con apego a la ley y a las normas que rigen el procedimiento, pretendiendo que ello se concluya del simple análisis de los

⁶⁸ Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Pleno. Juicio Atrayente No. 124/92/97/92-I.-Resuelto en sesión de 21 de septiembre de 1993, por unanimidad de 6 votos. Tercera Época. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*. Año VII. No. 73. Enero 1994. Tesis: III-PSS-313. Página 16.

agravios y de la resolución combatida, entonces en este supuesto lo procedente es desestimar tales aseveraciones, al resultar deficiente la defensa de la autoridad, máxime que el Tribunal Fiscal como órgano de control de legalidad, no está obligado a indagar si el acto atacado merece le sea otorgada la presunción a que se contrae el invocado artículo 68 del Código de la materia, siendo evidente que de conformidad con los citados preceptos, las partes en el proceso son las obligadas a acreditar sus extremos.⁶⁹

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa notificará personalmente al actor la resolución por la que se tiene por contestada la demanda de nulidad, debiendo correr traslado al practicar dicha notificación, con el escrito de contestación y documentos que se acompañan al mismo.

En caso de que la autoridad no contestara la demanda, según lo dispuesto por el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, en la última parte de su párrafo primero, se tendrán por ciertos los hechos de la demanda; o bien, si al contestar no se refiera a todos los hechos, se tendrán por ciertos los hechos no contestados, lo que, según criterio del Pleno del Tribunal, implica una aceptación o allanamiento tácito a las pretensiones del actor, según consta en la tesis sustentada por la Sala Superior visible a fojas 31 de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número 35, que a su letra dice:

"PRESUNCIÓN DE CERTEZA.- ALLANAMIENTO TÁCITO A LA PRETENSIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE.- Atendiendo a lo dispuesto por los artículos 213, contrario sensu, y 212 del Código Fiscal de la Federación, se deduce claramente que para el caso en que la parte demandada omita, en su escrito de contestación de demanda, controvertir o responder a alguno de los hechos o conceptos de nulidad aducidos por la parte demandante, hay un allanamiento o aceptación tácita del mismo, generando la presunción de certeza respecto de las aseveraciones de la parte demandante."⁷⁰

3.4.3 Ampliación de la Demanda y Contestación

⁶⁹ Tercera Época. Primera Sala Regional Norte - Centro. (Torreón) Juicio No. 361/92.- Sentencia de 22 de febrero de 1994, por unanimidad de votos. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*. Año VIII. No. 86. Febrero 1995. Tesis: III-TASR-VIII-150. Página: 42.

⁷⁰ Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Pleno. Revisión No. 392/87.- Resuelta en sesión de 28 de febrero de 1991, por mayoría de 5 votos y 3 en contra. Tercera Época. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, Año IV. No. 38. Febrero 1991. Tesis: III-TASS-2074. Página: 29

La ampliación de la demanda en materia del contencioso administrativo difiere de la ampliación de la demanda en materia de amparo en que la primera se encuentra considerada en la ley y no derivada de la aplicación de la jurisprudencia. En el caso de la ampliación de la demanda de amparo en cuanto al fondo es posible hacerla hasta en tanto no se rinda el informe justificado, que es el momento procesal en que se tiene conformada la *litis* del asunto; o bien, una vez rendido el informe justificado, procede la ampliación de la demanda si es que de éste se deduce la intervención de más autoridades en el acto reclamado. Sin embargo, en sede de amparo, es procedente la interposición de un nuevo juicio de garantías o la ampliación de la demanda correspondiente, lo que no es el caso del juicio de nulidad donde no es posible la interposición de un nuevo juicio en relación con el acto administrativo impugnado, aún cuando se trate de negativa ficta.

En materia contencioso administrativa, la figura de la ampliación de la demanda y sus requisitos de procedencia se contienen en el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación. Mediante las reformas que sufrió el citado ordenamiento para el año de 1996, el plazo para ampliar la demanda se redujo de 45 a 20 días, término que comienza a contarse desde el día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por admitida la contestación a la demanda.

La ampliación de la demanda podrá hacerla el promovente cuando impugne una negativa ficta, ya que, precisamente por la naturaleza de esta figura, habrá de ser hasta la contestación de la demanda en la que el promovente conocerá la motivación y el fundamento legal que la autoridad emita respecto a la resolución negativa presunta que impugnó. Una vez conocida la contestación de la autoridad, el promovente realizará la ampliación de la demanda con el fin de desvirtuar los fundamentos que la autoridad invoque a favor del acto administrativo que se pretende anular. Si bien puede conformarse con los argumentos de impugnación propuestos en su demanda inicial sin proceder a la ampliación de la misma, esto no es suficiente para que el promovente tenga una posición firme dentro del juicio, y no sería la actitud, ya que habría un alto grado de riesgo de que se declarara la

confirmación de validez de acto combatido.

Es procedente la ampliación de la demanda dentro del juicio de nulidad cuando contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, se den a conocer en la contestación, conforme lo determina el artículo 210, fracción II, del citado ordenamiento legal.

También es procedente la ampliación de la demanda en los casos en que se alegue que el acto administrativo no fue notificado o lo fue ilegalmente; o bien, cuando con motivo de la contestación, se hagan del conocimiento del promovente cuestiones que eran ignoradas por él al momento de presentar la demanda, siempre y cuando no se cambien los fundamentos de derecho en la contestación de la autoridad demandada, fue introducido en el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación en la reforma que sufrió para el año de 1996.

En el escrito de ampliación de la demanda se deberá indicar el nombre del actor y el número del juicio en el que se actúa, anexándose al mismo las copias para el traslado, así como las pruebas y los documentos que se presenten en apoyo de los conceptos de impugnación que consten en dicho escrito de ampliación.

En relación con las pruebas documentales que no obren en poder del demandante o que éste no haya podido obtenerlas, será conducente lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 209, en el sentido de que se debe señalar expresamente el archivo en que se encuentran identificándolos con toda precisión, acompañando copia de la solicitud que de los mismo hizo el promovente, cumpliendo además con el requisito de que dicha solicitud debe presentarse cinco días antes de presentar la ampliación, teniendo cuidado de que estos cinco días no incidan negativamente en los 20 días que tiene el actor para presentar su ampliación de demanda. Este requisito de los cinco días debe observarse, en razón de la redacción contenida en el penúltimo párrafo del artículo 210 del Código que dice "será aplicable en lo conducente lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 209 de este Código".

Si no se adjuntan las copias referidas en el escrito de ampliación, el magistrado instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Sino se presentan, la ampliación se tendrá por no presentada; o bien, si de trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, se tendrán por no ofrecidas.

Por último, el demandado tendrá un plazo de 20 días para dar contestación a la ampliación de la demanda, donde deberá expresar los requisitos que determina el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación para la contestación de la demanda inicial, así como adjuntar los documentos previstos en el artículo 214 del mismo ordenamiento, con excepción de los que ya hubiera acompañado a su escrito de contestación.

Si no se produce la contestación en tiempo o no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el promovente le impute de manera precisa y determinada al demandado, salvo que las pruebas rendidas o por hechos notorios, tales imputaciones resulten desvirtuadas, en apego a la presunción *iuris tantum* de que gozan las resoluciones administrativas. En el caso de la contestación a ampliación de demanda, se aplican las mismas consecuencias negativas que surten para la falta de contestación en tiempo o que no se refiera a todos los hechos respecto del escrito inicial de demanda.

3.4.4 Las Pruebas en el Juicio de Nulidad

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, en los procedimientos contenciosos 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.

Con la reforma que sufrió el citado ordenamiento en el año de 1996, se agregó

lo relativo a la última parte del párrafo anterior (que no se admitirá la petición de informes a las autoridades a excepción hecha de cuando tales informes obren en documentos en su poder).

Según lo dispuesto por el artículo 81 del Código Federal de Procedimiento Civiles, de aplicación supletoria al procedimiento contencioso-administrativo por disposición expresa del artículo 197, primer párrafo, del Código Fiscal, el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el demandado de sus excepciones, que es el principio general que rige la teoría del proceso. Lo que implica que es el demandante en quien recae principalmente el acto de probar.

El demandado sólo estará obligado a probar en caso de que haga valer excepciones contra los argumentos de impugnación del actor, lo que implica que, si el demandado solamente niega, no está obligado a probar. En tal sentido, el artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece los casos de excepción en que aunque la parte niegue estará obligada a probar, siendo ellos:

2. Cuando la negativa implique la afirmación de un hecho. Por ejemplo, cuando la autoridad contesta "no es cierto que el demandado no haya sido legalmente notificado". En tal caso, ésta deberá probar mediante el acto de notificación respectiva, que su negativa (que implica una afirmación) es la que corresponde a la verdad de los hechos como éstos realmente sucedieron.
3. Cuando se desconozca la presunción legal de que tenga a su favor el demandado. En el caso del procedimiento contencioso-administrativo la resolución administrativa tiene a su favor la presunción *iuris tantum* respecto de su legalidad, conforme lo dispone el artículo 68 del Código Fiscal. Esta presunción es la que debe impugnar el particular en su demanda de nulidad. Por esta razón, la autoridad deberá probar que los conceptos de impugnación hechos valer por el particular no enuncian los hechos tales como sucedieron, o bien, que no son procedentes en derecho.
4. Cuando se desconozca la capacidad. En este caso, el que niega establece que la contraparte carece de legitimación para actuar en el juicio de nulidad, sea porque no se es titular del derecho sustantivo que se hace valer o porque no es quien válidamente puede contradecirlo (*legitimatío ad procesum y legitimatío ad causam*), en cuyo caso está obligado a probar el por qué no se tiene la capacidad correspondiente.

La regla general entonces será 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 de excepción antes referidos, es el de reserva de la carga de la prueba a la contraparte.

Es de señalarse que si bien es cierto, que conforme a lo dispuesto en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, los actos y resoluciones de la autoridades fiscales tienen a su favor la presunción legal de ser válidos, también es verdad que en el propio numeral se establece que cuando el demandante niegue lisa y llanamente los hechos que motivaron dicho acto o resolución, éstos deben ser acreditados fehacientemente por la autoridad demandada, lo que es congruente además con lo dispuesto en los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles.⁷¹

Por otra parte, establece el artículo 230, en su último párrafo, que 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, lo que corresponde con el artículo 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece que los tribunales podrán decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos, sin lesionar los derechos de las partes y procurando en todo su igualdad.

La enunciación de la prueba para mejor proveer, como es conocida esta institución en el ámbito de la teoría general del proceso, es mucho menos explícita en el contencioso-administrativo que en el procedimiento civil federal, lo que se explica en virtud de que en el primero está impugnándose una resolución administrativa cuya legalidad es de interés público que se mantenga.

⁷¹ Revisión N° 2567/87.- Resuelta en la sesión de 14 de agosto de 1990, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Gilberto García Camberos.

La prueba para mejor proveer, es una excepción al principio de que la carga de la prueba corresponde al actor respecto a los hechos constitutivos de su acción, y del demandado, respecto a sus excepciones, ya que tal tipo de probanza no es consecuencia de petición de parte, sino que es facultad discrecional del magistrado instructor el realizarla con el fin de allegarse mayor cantidad de elementos que le permitan tener una mejor apreciación de los hechos con el fin de emitir una sentencia más justa. La prueba para mejor proveer se da por iniciativa del magistrado instructor y no porque las partes la hayan ofrecido, aunque tal iniciativa pudo haberse llevado a cabo por haberla sugerido alguna de las partes, y el magistrado instructor, que no está obligado a aceptarla, decidió servirse de ella para instruirse mejor sobre el asunto.

Es factible que alguna de las partes argumente la necesidad de que se dé lugar a la prueba para mejor proveer. Será criterio del magistrado si lo hace o no, sin que ello implique violación del procedimiento, ya que el último párrafo del artículo 230 del Código Fiscal de la Federación establece el verbo "podrá", para la acción del magistrado instructor en tal sentido, y no el verbo "deberá" u otro término semejante.

Existe criterio que, sin suplir la deficiencia de la queja, ni afectar el equilibrio procesal de las partes, es factible que el magistrado instructor, dentro del procedimiento contencioso-administrativo se allegue de pruebas no ofrecidas por las partes, pero siempre y cuando sobre las cuales se surtan dos condiciones: i) Que ambas partes reconozcan su existencia y, ii) Que acepten su contenido.

"OMISIÓN DE PRUEBAS.- APLICACIÓN SUPLETORIA DEL ARTÍCULO 79 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- En términos del artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al procedimiento contencioso administrativo federal, de conformidad con el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, el juzgador puede hacerse de cualquier cosa o documento que lo lleve a conocer la verdad a fin de resolver con apego a derecho la litis; razón jurídica por la cual la Sala del conocimiento para emitir su fallo puede tomar en consideración un documento aun cuando no hubiere sido aportado por ninguna de las partes, pero del cual reconozcan su existencia y acepten su contenido, si el órgano juzgador lo estima necesario para

resolver la cuestión efectivamente planteada, máxime cuando el documento en cuestión se traduce en un hecho notorio, acorde a lo previsto por el artículo 237 del invocado Código Fiscal.⁷²

Por otra parte, por lo que respecta a las pruebas supervenientes, el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, señala que éstas podrán ofrecerse, siempre y cuando no se haya dictado sentencia, en cuyo caso, el magistrado instructor deberá dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga. La prueba superveniente puede incluso consistir en la revocación de los actos administrativos que dieron origen al acto impugnado en nulidad por la autoridad demandada, lo que dará lugar a declarar la nulidad de la resolución.

Asimismo, las pruebas supervenientes que se ofrezcan en juicio de nulidad, dada la naturaleza de este tipo de pruebas en que la parte oferente desconoce el evento respectivo, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 230, segundo párrafo, no establece la limitación que a este tipo de prueba le es aplicable conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece, en su artículo 297, fracción I, que acorde a la naturaleza de la prueba superveniente, al suponer que es posible ofrecerla siempre y cuando no se haya dictado sentencia.

Por otra parte, si en el procedimiento administrativo se ofrecieron pruebas que la autoridad demandada alega, dentro del juicio de nulidad, que no le fueron presentadas, pero en el sello de acuse del recurso administrativo no consta relación alguna de las pruebas, aunque sí en el escrito del particular, deben tenerse como presentadas dentro del procedimiento administrativo seguido ante la propia autoridad demandada, pese a la negativa de ésta dentro de su contestación, según se desprende de la siguiente Tesis:

"OFRECIMIENTO DE PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- MEDIO PARA DEMOSTRARLO.- Si el actor alega que aportó pruebas dentro del procedimiento administrativo y que éstas no fueron valoradas y la autoridad niega que se le hayan exhibido tales

⁷² Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Primera Sección. Recurso de Apelación No. 100(A)-I-1184/96/3056/96. Sesión de 23 de mayo de 1997, por mayoría de 3 votos a favor y 2 en contra. Tercera Época. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, Año XI. No. 125. Mayo 1998. Tesis: III-TA-S-I-20 Página: 239

pruebas, pretendiendo demostrar su acción y excepción, respectivamente, a través de la copia del escrito de aportación que quedó en poder de la actora, y de copia certificada del original que se presentó ante la autoridad, debe resolverse atendiendo a la copia exhibida por la demandante, ya que en ella es donde la autoridad debe anotar si recibió o no los anexos que se indican, siendo el único comprobante que tiene el particular para acreditar la presentación de promociones y sus anexos, por lo que si en la copia de la promoción presentada no consta ninguna observación respecto a la no exhibición de los anexos que se indican, deben tenerse como presentados no obstante que en la copia exhibida por la autoridad se consigne lo contrario."⁷³

Encontramos criterios contradictorios referentes a si deben considerarse sólo aquellas pruebas que fueron ofrecidos en el procedimiento administrativo ante la autoridad demandada; o bien, si deben considerarse pruebas diversas no ofrecidas en dicha instancia administrativa.

En apoyo al primer criterio se cita el hecho de que no es posible valorar pruebas que la autoridad administrativa no tuvo a la vista y que, en consecuencia, no formaron parte de su criterio vertido en el acto impugnado, lo que pondría en situación de desventaja a la parte demandada, que en este caso lo es la autoridad.

Como apoyo a la segunda posición, se ha enunciado que el juicio de nulidad no es segunda instancia de un proceso administrativo iniciado ante la autoridad, sino que es hasta que se está ante el Tribunal excitando juicio de nulidad, al presentar la demanda y la contestación, en que se inicia la litis materia de la controversia, por lo que es dable poder presentar argumentos que no se hicieron valer en el procedimiento administrativo seguido ante la autoridad, y en consecuencia, pruebas que apoyen y sustenten esos argumentos.

Por último, el valor probatorio de las pruebas que se ofrecieron dentro del juicio de nulidad habrá de ser otorgado por la Sala Regional del conocimiento de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, que establece que

⁷³ Sala Superior de Tribunal Fiscal de la Federación. Pleno. Revisión No. 1846/86.- Resuelta en sesión de 13 de febrero de 1991, por unanimidad de 9 votos. Tercera Época. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*. Año IV. No. 38. Febrero 1991. Tesis: III-TASS-2058. Página 21

harán prueba plena:

1. La confesión expresa de las partes, lo que responde al principio general que establece que "a confesión de parte relevo de prueba".
2. Las presunciones legales que no admitan prueba en contrario. En este caso se está haciendo referencia a las presunciones *iuris et de iure*, conforme las cuales, por disposición de ley, no es posible oponer prueba alguna que demuestre su ilegalidad, figura que tuvo su origen fundamentalmente en el derecho penal al establecer la hipótesis contra las que no cabe prueba, como cuando alguien tiene relaciones sexuales con mujer casta y honesta de más de doce y menos de dieciocho años, la ley establece la presunción *iuris et de iure* que ésta no dio su consentimiento para la cópula. Obviamente, en el ámbito del derecho administrativo también se aplica el principio *nulla poena sine lege*. En este caso, la propia ley administrativa debe de enunciar expresamente que un hecho jurídico determinado está revestido con la presunción *iuris et de iure*, es decir, que dándose tácticamente tal hecho o situación, no es dable ofrecer prueba que desvanezca la imputabilidad de la sanción o pena correspondiente.
3. Hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos, con la restricción de que si en ellos se encuentran declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos por parte de particulares, sólo prueban que se hicieron tales declaraciones y manifestaciones ante tales autoridades, pero no prueban se verdad. En este caso encontramos que un documento público tiene, al momento de su emisión, una presunción de validez *iuris tantum*, pero por disposición de ley, al momento de ser valorado, se eleva la certeza del mismo a presunción *iuris et de iure*, ya que el término "legalmente afirmados", quiere decir que se hayan emitido en adecuación al principio de legalidad, que no se encuentren *sub iudice*, o que sean susceptibles de ser impugnados. Si se cumplen estas condiciones, entonces harán prueba plena, es decir, no admitirán prueba en contrario.

En el caso de actos de comprobación de las autoridades, los hechos que consten en dichas actas se entenderán como legalmente afirmados, lo que debe entenderse así sólo respecto a los hechos no controvertidos, pues es obvio que si lo que se impugna de nulidad es la propia acta de comprobación, no puede otorgársele valor probatorio pleno, si precisamente, su valor, la haberse impugnado, habrá de ser resuelto de la valoración que haga en sentencia la Sala del conocimiento, de los hechos y de los argumentos que en pro y en contra hayan hecho las partes.

Las documentales públicas, que son aquellas cuya formación está

encomendada, por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, tienen la presunción de validez a su favor, por lo que hacen prueba plena.

3.4.5 Alegatos y Cierre de Instrucción en el Juicio de Nulidad.

El artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, establece que el magistrado instructor notificará por lista a las partes indicándoles que tienen un término de cinco días para presentar alegatos, una vez que haya concluido la sustanciación del juicio, y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución.

Esto implica que el juicio se sustancia hasta antes de los alegatos, y una vez presentados éstos, se cierra la instrucción. El juez se instruye mediante la sustanciación del juicio, es decir, mediante el desarrollo procesal durante el cual las partes tratan de probar los extremos de su acción y de sus excepciones. Los alegatos, en cambio, son consideraciones y argumentaciones legales de las partes por lo que tratan de demostrar la 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 establecidas en ley.

El cierre de instrucción que menciona el último párrafo del artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, tiene la naturaleza procesal de la figura de la citación para sentencia en el ámbito civil que señala el fin de la actividad procesal de las partes. El único caso de excepción es la situación extraordinaria de que se presente un nuevo hecho en calidad de superveniente, lo que permitiría la ampliación de la actividad procesal. Esta situación será posible sólo hasta en tanto no se haya emitido sentencia (artículo 230, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación).

El procedimiento Contencioso Administrativo contenido en el Código Fiscal, otorga suma importancia a los alegatos de las partes, al grado de que incluso establece que los que se presenten en tiempo "deberán ser considerados al dictar sentencia". Si no se concedió término a las partes para formularlos o habiéndolos

formulado no se tomaron encuentra, se afectan las defensas de las partes.

3.5 La Sentencia en el Juicio de Nulidad

3.5.1 Noción General de Sentencia

El proceso encuentra su conclusión natural en el pronunciamiento de la sentencia definitiva. En el derecho común, la sentencia es el acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y por el que se decide la causa o punto sometido a su conocimiento, contenida en un documento escrito. La sentencia es el último acto jurisdiccional de una instancia por el que el Tribunal emite una resolución formal vinculativa para las partes, al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos, creando situaciones jurídicas concretas para el demandante o para el demandado.

Al efecto conviene siempre recordar la definición de sentencia que nos legara Las Siete Partidas, al referirse a ésta como "La decisión legitima del juez sobre la causa controvertida en un tribunal".⁷⁴ La decisión en la especie ha de emitirse en la "la jurisdicción que ejerce el juez sobre los intereses opuestos y contestaciones contradictorias", en la que de acuerdo con los jurisconsultos modernos, según advierte Pallares, "la jurisdicción contenciosa se caracteriza porque en ella se trata de componer un litigio y puede tener lugar no sólo entre particulares, sino también entre el estado y los particulares".⁷⁵

De forma general, las sentencias se constituyen de resultados, considerandos y puntos resolutivos. En los primeros, el juzgador fija la *litis* materia de la controversia, haciendo una exposición sucinta y concisa del juicio, la narración de las cuestiones o hechos debatidos, tal como sucedieron durante el procedimiento, o sea, la comprensión histórica de los diferentes actos procesales en relación con las partes. En los segundos, el juzgador analiza los puntos de derecho relacionados con los hechos que dieron origen a la *litis*. Ahí es donde se da la argumentación jurídica y los

⁷⁴ Pallares, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Ed. Porrúa, México 1994, Pág. 677.

⁷⁵ *Idem*.

fundamentos legales de la sentencia. Se citarán los fundamentos legales aplicables y se motivará la aplicación de éstos a los hechos controvertidos, valorando las pruebas, dando la justificación legal de dicha valoración, sea conforme a conciencia o tasadamente, según lo determine la ley. Por último, los puntos resolutivos son las conclusiones concisas y concretas que deduce el juzgador de los argumentos y fundamentos jurídicos expuestos en los considerandos. En los puntos resolutivos es donde radica el acto de autoridad, pues ahí es donde se condensa la actividad jurisdiccional con efectos vinculatorios y obligatorios para las partes.

En apego al principio de congruencia, que debe observar toda sentencia, los resultados y los considerandos son el antecedente lógico y jurídico que desembocan, a manera de conclusión de la decisión jurisdiccional contenida en los puntos resolutivos. Concebida la sentencia como un gran silogismo jurídico, los resultandos serían la premisa mayor, donde se enuncia de manera general la cuestión planteada; los considerandos serían la premisa menor donde se particulariza la norma general en relación con los hechos controvertidos; y los resolutivos serían la conclusión. Por tanto, en los resolutivos se determina la decisión del órgano jurisdiccional respecto a la litis controvertida.

3.5.2 Clases de Sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son en principio declarativas de nulidad o de reconocimiento de validez atento a lo establecido por el artículo 239 del código Fiscal de la Federación. Puede decirse que la decisión tiene por objeto solamente la declaración de la existencia o inexistencia del derecho, que así agota su contenido, pronunciándose en forma positiva o negativa, lo que conlleva al acreditamiento de la pretensión y consecuente declaratoria de nulidad, o de otra suerte, la conclusión de que no existe el derecho, lo cual se traduce en el reconocimiento de validez del acto.

Esta determinación de origen, dio pauta para que las sentencias del Tribunal fuesen de condena, entendiéndose por éstas, en seguimiento de Chiovenda, aquellas que además de contener una declaración del derecho de su parte resolutive, buscan la "actuación posterior de la voluntad de la ley; es decir preparan también la ejecución, cuya función es buscar cierta clase de prestación del obligado",⁷⁶ lo que quedó evidenciado en el artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal que imponía indicar de manera concreta en que sentido debía dictar su nueva resolución la autoridad administrativa, así como las diversas reformas a este respecto, que con distinta literalidad acentuaron ese principio.

A este momento está fuera de toda discusión el carácter ejecutivo de algunos fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al establecer la fracción III del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación que la sentencia podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, precisando la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla. Así, se asume en principio el cumplimiento de la ley por actos de voluntad propia.

Por lo tanto, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden ser de anulación, declarativas y de condena. En cuanto a las primeras no existe mucho problema por lo que hace a su interpretación, pues el acto anulado deja de surtir efectos legales sin que se precise de procedimiento posterior de ejecución. En las sentencias de anulación también puede permitirse una nueva actuación sobre el mismo caso a la autoridad, indicando el sentido en que ella debe actuar. Las sentencias declarativas confirman la existencia de una pretensión de las partes el litigio, y las condenatorias, se explican por su propio nombre.

Anteriormente, las sentencias pronunciadas por el Tribunal deberían de examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, no pudiéndose anular o modificar actos de las autoridades administrativas que no se

⁷⁶ *Idem.*

hubiese impugnado expresamente en la demanda, según se contiene en la siguiente tesis:

"LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD,- INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 215 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN VIGOR.- El actual Código Fiscal de la Federación no contempla literalmente la hipótesis legal regulada por el artículo 219 del Código Fiscal de 1967, en el que se establecía que la resolución impugnada debería ser apreciada en los términos en que lo fue ante la autoridad administrativa; sin embargo, el artículo 237 de dicho ordenamiento en vigor establece que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, de donde se sigue que interpretando conjuntamente los artículos 215 y 237 del Código Fiscal vigente, la autoridad en su contestación a la demanda no podrá cambiar los fundamentos de derecho dados en la resolución y, por su parte, la actora no podrá introducir en su demanda cuestiones diversas a las planteadas originalmente ante la autoridad administrativa, pues de seguirse un criterio contrario, el juzgador tendría que analizar el acto combatido a la luz de argumentos que no fueron del conocimiento de la autoridad o, en su caso, de aquéllos que no fueron expuestos en la propia resolución, con lo cual no se examinarían todos y cada uno de los hechos y puntos controvertidos del acto impugnado, tal como establece el artículo 237 mencionado. Por último, cabe señalar que dicha regla admite la excepción relativa a cuestiones y pruebas supervenientes."⁷⁷

Sin embargo, el criterio anterior se modificó con las reformas que sufrió el Código Fiscal de la Federación para el año de 1996, lo que fue en beneficio del administrado, ya que en la actualidad es posible proponer nuevos argumentos no planteados en el recurso administrativo de revocación o de revisión correspondiente, situación que ahora es permitida al introducirse el último párrafo del artículo 237 del Código, según el cual el Tribunal se deberá pronunciar sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, es decir, deberá determinar el sentido en que la resolución administrativa debió de haberse emitido para que cubriera todos los puntos solicitados en el recurso

⁷⁷ Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Pleno. Revisión No. 1848/85.- Resuelta en sesión de 19 de enero de 1987, por mayoría de 6 votos y 1 en contra. *Et al.*, Segunda Época. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*. Año VIII. No. 88. Abril 1987. Tesis: II-J-297* Página 806.

propuesto por el particular, con lo que se amplió el campo de jurisdicción del Tribunal.

"SENTENCIA.- INTERPRETACIÓN DE LA REFORMA AL ARTICULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- A partir del 1º de enero de 1996, entraron en vigor diversas reformas al Código Fiscal de la Federación, entre otras, las efectuadas al artículo 237 de este ordenamiento, en donde se prevé, tratándose de las sentencias que resuelven sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, que: "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". Ahora bien del análisis efectuado a la exposición de motivos de las reformas a la ley se desprende que el legislador al otorgar tal facultad al Tribunal Fiscal de la Federación consideró lo siguiente: 1.- Que el recurso administrativo es una instancia del contribuyente o particular afectado por una resolución administrativa, que se da dentro del seno mismo de dicha administración activa a fin de que éste reconozca los errores en que ella incurrió al pronunciar tal revisión y la modifique o la revoque; 2.- Por lo tanto, se toma en cuenta que el juicio de nulidad no es una segunda instancia del particular afectado por un acto administrativo, sino que es un medio de defensa jurisdiccional en el que el juzgador de manera autónoma y desligado de la administración pública, analiza la legalidad de una resolución administrativa emitiendo formal y materialmente una sentencia. Consecuentemente, se reconoce la facultad de este Tribunal para estudiar a la luz de los argumentos planteados en el juicio, la legalidad de la resolución impugnada sin que necesariamente deba ceñirse o ajustarse a lo alegado y resuelto en un procedimiento de autotutela administrativa. De donde se deriva que si en el juicio de nulidad se hacen valer agravios no propuestos en el recurso administrativo, el Tribunal Fiscal en ejercicio de sus facultades puede estudiar tales argumentos dado que es un Tribunal con una jurisdicción más amplia originada en la reforma en cita.⁷⁸

Con la introducción de la facultad otorgada al Tribunal para que se pronuncie sobre la ilegalidad de la resolución administrativa en la parte que no satisfizo el interés jurídico del promovente, se pretende evitar que éste, al obtener una resolución favorable, tenga que esperar a que la autoridad que resolvió el recurso vuelva a dictar otra resolución anulando la recurrida, alargando innecesariamente la solución definitiva de las controversias y suscitando nuevos conflictos con motivo de

⁷⁸ Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Segunda Sección. Juicio de Nulidad No. 100(14)/239/94/291/93. Sesión de 30 de enero de 1996, por unanimidad de 4 votos. Tercera Época. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, Año IX. No. 100. Abril 1996. Tesis: III-PS-II-10. Página 7.

la interpretación que de la sentencia hagan las partes al momento de verificar si la nueva resolución del recurso se ajusta a lo ordenado por la sentencia.

Esta reforma es importante y trascendente para los intereses de los particulares, pues no debe perderse de vista que no se trata de determinar la responsabilidad de la autoridad administrativa al resolver el recurso, son ajustarse a derecho, en cuyo caso sí sería forzoso analizar la actuación de la autoridad en las mismas condiciones y con las pruebas que tuvo a la vista para su estudio y valoración. En este caso sí es justificable que en el juicio de nulidad no deban admitirse ni valorarse más probanzas que las que se propusieron en el recurso administrativo interpuesto por el particular, pero como ya se dijo, no se está determinando responsabilidad por la actuación de la autoridad, sino que se está analizando la legalidad de los actos administrativos emitidos por tal autoridad, por lo que sí es justificable la introducción de pruebas en el juicio de nulidad no ofrecidas durante el recurso, ya que de lo que se trata es de que los actos administrativos sean legítimos, situación en la que la administración pública debe tener tanto o más interés que el propio particular de que así sea.

Antes de la reforma comentada, el error cometido por el particular en la fase oficiosa era arrastrado a la fase contenciosa y a la sede de amparo, en claro perjuicio para sus intereses, e incluso, para el propio control de legalidad. Gracias a dicha reforma, el posible error que el gobernado cometa en la fase oficiosa, puede ser corregido en la fase contenciosa, por ser ésta, en principio, una fase autónoma que tiene el fin de controlar la legalidad de los actos de autoridad, otorgándose facultades al juzgador de pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, si cuenta con elementos suficientes para ello; es decir, si el particular ofreció las probanzas y los elementos que permitan un panorama integral, holístico y congruente entre los hechos tal como sucedieron, la falta de adecuación del fundamento jurídico a tales hechos, la indebida apreciación de la norma legal por parte de la autoridad, y el exceso o deficiencia de

la actuación de molestia o privación en relación con dicha norma en perjuicio del gobernado.

Conforme a la reforma antes mencionada, ahora el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al emitir sus sentencias, debe analizar conceptos de impugnación que el particular esgrima contra la resolución que fue objeto del recurso administrativo, haciendo valer incluso argumentos que no ofreció entonces, además de analizar los conceptos de impugnación hechos valer contra la resolución que resolvió el recurso; y en caso de no hacerlo, la Sala del conocimiento incurre en una violación *in judicando*, motivo de revocación para el efecto de estudiar los conceptos que no analizó so pretexto de no haber sido planteados en el recurso administrativo, criterio que tenemos determinado dentro de la siguiente tesis que se transcribe:

"LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD. ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Atendiendo a las disposiciones que establece el artículo 197, párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación (vigente a partir del 1o. de enero de 1996), el particular demandante en que la resolución recaída a un recurso administrativo no le satisfaga su interés jurídico, está facultado procesalmente para impugnar la resolución que fue materia del recurso administrativo, de manera simultánea con la recaída en el propio recurso; tan es así, que además puede hacer valer motivos de inconformidad que no fueron planteados en el citado recurso. Por lo que, la Sala responsable, al haber desatendido dichos conceptos de nulidad aduciendo que éstos no formaron parte de la litis en el recurso administrativo, infringe lo establecido en el precepto antes invocado."⁷⁹

La reforma que venimos comentando ha desembocado en una facultad para las Salas del Tribunal en cuanto a pronunciarse en relación con la ilegalidad de los actos de la autoridad durante la fase administrativa, según vemos a continuación:

"LITIS ABIERTA. POTESTAD JURISDICCIONAL DE LA SALA FISCAL PARA QUE EN SUSTITUCIÓN DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO FISCAL, RESUELVA SOBRE LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO EN LA FASE ADMINISTRATIVA, EN LA PARTE QUE NO

⁷⁹ Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. Amparo directo 48/97. Compañía Hulera Goodyear Oxo, S.A. de C.V. 14 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: VII, Junio de 1998. Tesis: II.A.9 A. Página: 670

SATISFIZO EL INTERÉS JURÍDICO DEL ACTOR. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 237, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. El artículo 237, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor a partir del día primero de enero de mil novecientos noventa y seis, al disponer: "... 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.", faculta expresamente a la Sala Fiscal para que en sustitución de la autoridad administrativa (demandada en el juicio de nulidad fiscal), decida sobre la legalidad del acto administrativo, en aquella parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, siempre y cuando cuente con los elementos necesarios para asumir ese conocimiento. Luego, si la Sala Fiscal se negó a decidir sobre la legalidad del acto controvertido en la fase administrativa, aduciendo que la declaratoria de improcedencia del recurso administrativo por parte de la demandada, le impedía hacer aquel pronunciamiento de fondo, a pesar de que previamente determinó que en realidad dicho recurso era procedente, ello involucra una razón que la ley no contempla para excusarse a llevar a cabo ese análisis, ajena a la prevista en la citada norma legal, como es la de que cuente con los elementos suficientes, condición esta que exclusivamente limita la actuación de la juzgadora para determinar si cabe o no aquel pronunciamiento; desatendiendo el dispositivo legal en comento, así como el principio de derecho que reza: "en donde la ley no distingue, el juzgador no debe distinguir".⁸⁰

La sentencia que emita la Sala del conocimiento deberá dictarse dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se cerró la instrucción, y se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos por parte de sus magistrados integrantes. Para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los siguientes cuarenta y cinco días posteriores al cierre de instrucción (a excepción de los casos de sobreseimiento, en los que para la emisión de la resolución correspondiente, nos será necesario que se haya cerrado la instrucción), con el objeto de que los otros dos magistrados tengan quince días hábiles para estudiar y resolver sobre el proyecto, ya sea aprobando o rechazando dicho proyecto.

⁸⁰ Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. Amparo directo 14/98. Servicentro de Occidente, S.A. de C.V. 4 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: VII, Mayo de 1998. Tesis: III.1o.A.55 A. Página: 1029.

Si el proyecto de sentencia es aceptado por la mayoría de los magistrados, pero no por unanimidad, el magistrado disidente puede expresar su voto razonado, que deberá de presentar en un término que no exceda de diez días una vez aceptado el proyecto por mayoría. Si se diera el caso contrario, y el proyecto presentado por el magistrado instructor no fuere aceptado por mayoría, entonces se engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría, pudiendo hacer suyos los argumentos expuestos o quedar el proyecto propuesto como voto particular razonado.

Las sentencias que se dicten dentro del procedimiento contencioso administrativo, deben fundarse en la Constitución y las leyes que emanan de ésta, en la jurisprudencia y en los principios generales de derecho, debiéndose centrarse, en un primer término, en los conceptos de impugnación que den lugar a una nulidad lisa y llana, procurando que los juicios no se limiten a revisar cuestiones formales alargando innecesariamente los conflictos e imponiendo costos a las partes al reponerse procedimientos en resoluciones que son ilegales en cuanto al fondo. No cualquier vicio de forma tendrá por consecuencia la nulidad de la resolución, sino solamente los vicios que trasciendan al sentido de la resolución impugnada, afectando las defensas del particular, que son los vicios y defectos procedimentales a que se refiere el artículo 14 Constitucional. Este criterio introducido con las reformas del año 1996, está reconocido en la siguiente tesis del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. OBLIGACIÓN DE ANALIZAR PREFERENTEMENTE AQUELLOS CONCEPTOS DE NULIDAD QUE SE REFIERAN A OMISIÓN DE FORMALIDADES O POR VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO. En términos del artículo 237, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación están obligadas a analizar todos y cada uno de los conceptos de nulidad de carácter formal que les proponga la parte actora, empero, de llegar a estimar fundado alguno o algunos de ellos se deben abstener de resolver las cuestiones de fondo, pues bien, pudiera suceder que la autoridad administrativa al subsanar la violación formal en que incurrió,

cambie el sentido de su determinación, ya que esa específica finalidad es la que justifica la anulación por ese tipo de violaciones.⁸¹

Conforme a lo dispuesto en el artículo 237, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, las sentencias que emita el Tribunal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Si no se examinaran todos los hechos controvertidos; es decir, si no se estudia todo el fondo del asunto, se estaría ante una violación de garantías que se debe hacer valer en el amparo directo respectivo.

El artículo antes mencionado sufrió la adición de su actual último párrafo con las reformas del 31 de diciembre del 2000, mismo que determina que en caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

De acuerdo al contenido del párrafo adicionado, el Tribunal, al resolver un asunto en sentencia, no sólo debe pronunciarse en relación con la legalidad del acto administrativo combatido, sino que deberá constatar previamente el derecho que tiene el particular para obtener de la autoridad aquello a los que se le condenó, lo que implica una obligación por parte del Tribunal de pronunciarse sobre la validez y pertinencia legal del derecho subjetivo que sirvió de base para accionar la maquinaria jurisdiccional contencioso administrativa.

El artículo 238 del código Fiscal, establece las causales de nulidad que debe contemplar la Sala del conocimiento para emitir sentencia, en las que debe de relacionar con el sentido en que puede emitirse una sentencia de nulidad (reconociendo la validez del acto impugnado, declarando la nulidad lisa y llana, o

⁸¹ Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito. Amparo directo 307/95. Atractivos y Espectáculos, S.A. 3 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: III, Marzo de 1996. Tesis: XXI.1o.8 A. Página: 1039.

bien, declarando nulidad para determinados efectos). Las causales de nulidad que contempla expresamente el Código, son las siguientes:

1.- *Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.* Como adición contenida en las reformas que sufrió el Código Fiscal de la Federación para el año de 1996, tenemos que se declara que la incompetencia es de orden público, por lo que el tribunal podrá hacer valer de oficio, así como la ausencia total de fundamentación o motivación de la resolución impugnada. Esta reforma es congruente con lo determinado con la Constitución, ya que la emisión de un acto de privación o molestia por parte de autoridad incompetente, debe ser, obviamente, declarada nula lisa y llanamente.

2.- *Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.* Conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 239 del Código, la consecuencia de que en la resolución impugnada se encuentren omisiones formales dentro del procedimiento administrativo, y ellas trasciendan al sentido de la resolución afectando las defensas del contribuyente, incluyendo la ausencia de fundamentación o motivación en dicha resolución, será que se declare la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento, o se emita una nueva resolución debidamente fundada y motivada.

3.- *Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular trasciendan al sentido de la resolución impugnada.* En este caso, si bien se trata de una situación semejante a la considerada en el punto inmediato anterior, el vicio del procedimiento implica que se efectuaron ciertos actos administrativos (es decir, no hubo omisión, sino comisión), pero los mismos están viciados al no haberse ajustado a lo que al respecto señala la ley aplicable. Si este vicio trasciende al sentido en que se resolvió el recurso, entonces la consecuencia de ello será que se declare la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento corrigiendo el vicio de que se trate, según expresamente lo dispone el artículo 239, último párrafo, del Código.

4.- Si los hechos que lo motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas. En este caso, se trata de una hipótesis no referida a un defecto del procedimiento, sino sobre la apreciación del hecho generador del mismo, el cual como situación fáctica se ha demostrado ante la Sala del conocimiento que no es un hecho jurídico en el sentido en el que lo contemplan las normas aplicables, pese a que indebidamente la autoridad demandada así lo consideró. La consecuencia de esta situación es la emisión de una sentencia declarando nulidad lisa y llana, ya que la autoridad demandada habría aplicado el derecho sobre un hecho diverso al que la ley atribuye una consecuencia, y dado de que las normas en materia administrativa que implican molestia y afectan el patrimonio de los particulares, son de aplicación estricta, se viola el principio general, que establece que *nulla poena sine lege*.

5.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades. Esta hipótesis contempla el hecho de que cuando so pretexto de hacer uso de una facultad discrecional, la autoridad afecte indebidamente los derechos legítimamente tutelados de los particulares. Debe tenerse en cuenta que discrecionalidad no es lo mismo que arbitrariedad; de tal forma que aún cuando una autoridad actúe en uso de facultades discrecionales, esto no lo faculta a actuar arbitrariamente, sino que aún así debe adecuar su actuación a lo que legalmente tiene permitido. La consecuencia de este tipo de situaciones es que la sentencia que emita el Tribunal habrá de ser declarando la nulidad lisa y llana del acto impugnado.

El orden en que aparecen las causales de anulación en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación es lógico y progresivo, ya que el estudio de una causal de anulación, excluye el de las siguientes, si se desprende de dicho estudio que tal causal se da en el caso en concreto. Pero si dicha causal no es aplicable, se entrará al estudio de la siguiente, y así sucesivamente, hasta poder determinar que la sentencia que se emitirá lo deberá ser en alguno de los tres sentidos que determina

el artículo 239 del citado ordenamiento. Así se desprende de la siguiente jurisprudencia:

"SENTENCIAS FISCALES. ORDEN LÓGICO EN EL ESTUDIO DE LAS CAUSALES DE ANULACIÓN. El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación enumera las causales de anulación de una resolución fiscal o de un procedimiento administrativo, dentro de un orden lógico, en tanto que el estudio de la causal anterior excluye el análisis de las siguientes para decretar, cuando sea procedente, la nulidad del acto o del procedimiento administrativo impugnado, por lo que las Salas Fiscales, antes de resolver que los proveídos combatidos carecen de las formalidades que legalmente deben revestir, analizarán la causal relativa a la competencia de la autoridad emisora ya que dicha cuestión es de análisis preferente, y en caso de que dicha causal resulte ineficaz para declarar la nulidad de los proveídos, entonces deberán proceder en el orden indicado por el referido precepto legal, al estudio de las restantes causas de anulación que se aduzcan para resolver en la forma que legalmente procede."⁸²

Por otra parte, pareciera que empieza a perfilarse un criterio sistemático sobre el tipo de nulidad que corresponda, simple y llanamente o para efectos, según sea la fracción del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación en que se tipifique la causal de improcedencia del acto impugnado, al grado de determinarse que, si la violación que se esgrime por el particular es de fondo, la nulidad será lisa y llana, pero si la violación es de procedimiento, la nulidad deberá ser para efectos, como podemos apreciar en la siguiente tesis emitida por Tribunales Colegiados:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO LA VIOLACIÓN ADUCIDA IMPLICA UN ESTUDIO DE FONDO, LA NULIDAD SERÁ LISA Y LLANA, EN CAMBIO, CUANDO SE TRATA DE VICIOS FORMALES, LA NULIDAD SERÁ PARA EFECTOS. En términos de lo dispuesto por los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación pueden declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado o para efectos. La nulidad lisa y llana, que se deriva de las fracciones I y IV del artículo 238 invocado, se actualiza cuando existe incompetencia de la autoridad, que puede suscitarse tanto en la resolución impugnada como en el procedimiento del que deriva; y cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o

⁸² Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 842/88. Omnibus de México, S. A. de C. V. 21 de junio de 1988. Unanimidad de votos. *Et al.*, Octava Época. Fuente: *Apéndice de 1995*. Tomo: Tomo III, Parte TCC. Tesis: 959, Página: 745.

bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas. En ambos casos, implica, en principio, que la Sala Fiscal realizó el examen de fondo de la controversia. En cambio, las hipótesis previstas en las fracciones II, III y V del precepto legal de que se trata, conllevan a determinar la nulidad para efectos, al establecer vicios formales que contrarían el principio de legalidad, pero mientras que la fracción II se refiere a la omisión de formalidades en la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación en su caso, la fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, vicios que bien pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de las garantías de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. En el caso de la fracción V, que se refiere a lo que la doctrina reconoce como "desvío de poder", la sentencia tendrá dos pronunciamientos, por una parte implica el reconocimiento de validez del proveído sancionado y por otra supone la anulación del proveído sólo en cuanto a la cuantificación de la multa que fue realizada con abuso de poder, por lo que la autoridad puede imponer un nuevo proveído imponiendo una nueva sanción. Así, de actualizarse los supuestos previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que implica el estudio de fondo del asunto, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad; en cambio, si se trata de los casos contenidos en las fracciones II y III y en su caso V del artículo en comento, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser para efectos, la cual no impide que la autoridad pueda ejercer nuevamente sus facultades, subsanando las irregularidades y dentro del término que para el ejercicio de dichas facultades establece la ley."⁸³

Por otra parte, para el caso de que dentro de la controversia que se ventile en juicio de nulidad se encuentre la situación de pago de daños y perjuicios, la exhibición de los argumentos por lo que éstos se han causado, y la exhibición de las pruebas correspondientes habrá de hacerse desde la propia demanda de nulidad, con el fin de que en la sentencia de nulidad se haga pronunciamiento al respecto y se den las bases para su liquidación, pues a diferencia del juicio ordinario civil, no existe incidente de liquidación en tal sentido.

⁸³ Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. Revisión fiscal 208/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. *Et al.*, Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: IX, Febrero de 1999. Tesis: VIII.2o. J/24. Página: 455.

En caso de que no se haga tal señalamiento en la demanda de nulidad, no habrá pronunciamiento en la sentencia definitiva que emita la Sala del conocimiento al respecto, con lo que se producirá un claro perjuicio para el particular cuyo interés fundamental en tal sentido radicará, más que los actos de la administración se apeguen al principio de legalidad que se le resarza de los daños y perjuicio que como consecuencia de la emisión de una resolución ilegal haya podido sufrir en su patrimonio. El hecho de que en la propia sentencia deben darse las bases para la liquidación de los daños y perjuicios, se contiene en la siguiente tesis emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito Judicial:

DAÑOS Y PERJUICIOS. EN LA SENTENCIA DEBEN PROPORCIONARSE LAS BASES PARA SU LIQUIDACIÓN. Es en el juicio de nulidad donde deben aportarse las pruebas respecto a los daños y perjuicios que se irrogan como consecuencia de aquélla, a fin de que en la sentencia se fijen las bases de su liquidación por ser el único caso en que se deja a la ejecución, pues de no ser así, o sea de no haberse acreditado la existencia real de dichos accesorios en relación con la cuestión principal debatida, resulta ilegal la condena a su pago cuando su cuantificación se hace en el período de ejecución porque ello significaría un segundo período probatorio de las acciones ejercitadas y de las excepciones opuestas, lo que no está prescrito en el artículo 1348 del Código de Comercio.⁸⁴

Como es de explorado derecho, los daños y perjuicios son de naturaleza civil, y para que puedan hacerse valer ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa su origen debe ser administrativo, ya que dicho Tribunal no es competente para conocer de daños y perjuicios fundados en legislación civil. Actualmente la única legislación administrativa que concede los daños y perjuicios, a favor del particular, y por tanto, los únicos que son factibles de ser reclamados por éste ante el Tribunal, son los que derivan de responsabilidad de servidor público al tenor de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁸⁴ Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Amparo directo 74/89. Francisco Hernández Altamirano y otro. 6 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Octava Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo: III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, Página: 244.

CAPITULO IV

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

4.1 Efectos de la Sentencia que Dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, la sentencia definitiva que resuelva un procedimiento contencioso administrativo podrá emitirse en uno de cuatro posibles sentidos. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo al emitir una sentencia, puede hacerlo:

- Reconociendo la validez de la resolución impugnada;
- Declarando su nulidad lisa y llana; y,
- Declarando su nulidad para determinados efectos.
- Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Reconocer la validez de la resolución impugnada.

En este caso, los conceptos de impugnación, en relación con las pruebas aportadas por el particular, fueron insuficientes e ineficaces para demostrar la ilegalidad del acto impugnado, por lo que subsiste su validez legal, siendo tales sentencias declarativas de tal situación.

Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

En este caso, los conceptos de impugnación demostraron, a juicio de la Sala del conocimiento, en relación con las probanzas exhibidas, que la resolución impugnada adolecía de ilegalidades que le impedían subsistir como acto

administrativo válido conforme al principio de legalidad, estas ilegalidades, como las vimos en el capítulo anterior, son:

1. Incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución
2. Omisión de los requerimientos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.
3. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada.
4. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
5. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de las facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.⁸⁵

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.

La finalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es la de ser una instancia de control de legalidad de los actos administrativos que custodie la seguridad jurídica de los gobernados al ser afectados por los actos de la Administración, al determinar si tales actos, al ser controvertidos por los particulares, están ajustados al principio de legalidad o no. En sus orígenes el tribunal era una instancia que sólo podía emitir sentencias de anulación (o de reconocimiento de validez) sin referirse ni pronunciarse a nada más.⁸⁶ No obstante, la naturaleza de las

⁸⁵ Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, Ed. SISTA, México 2004.

⁸⁶ El hecho de que se haya adicionado como facultad del Tribunal el que pueda emitir sentencias de anulación para determinados efectos, indicando de manera precisa el sentido en que la autoridad administrativa habrá de cumplirlas, indica un paso importante en el proceso por el que el tribunal habrá de convertirse en un futuro en un tribunal de plena jurisdicción.

sentencias de anulación para determinados efectos, es formal, ya que implica que la autoridad debe subsanar tales deficiencias formales, que permitan posteriormente, entonces sí, pronunciarse respecto al fondo, si es que el particular impugna la nueva resolución emitida por la autoridad administrativa en cumplimiento de la sentencia de anulación.

Así lo determina la tesis 955, de la Octava Época emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 742, Tomo III, Parte TCC, Apéndice de 1995, la cual a la letra dice:

SENTENCIAS DE NULIDAD PARA EFECTOS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL. SU NATURALEZA. La sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación que declara la nulidad para determinados efectos, se emite así como consecuencia de la naturaleza de los actos impugnados pues toda violación formal o procedimental traerá como consecuencia una nulidad para efectos, en el primer caso, para ser subsanadas las violaciones procesales, en el segundo caso, para que el acto satisfaga las formalidades esenciales, y sólo después de subsanada la violación formal o satisfecho el procedimiento, procederá el estudio y resolución de las cuestiones de fondo y podrá ser hasta entonces cuando se determine si la autoridad correctamente afectó la esfera jurídica del particular.⁸⁷

La sentencia que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para determinados efectos, se puede dictar en las ilegalidades señaladas anteriormente con los números 2 y 3, ya que se puede dictar para el efecto de que la autoridad subsane los requisitos exigidos por las leyes o los vicios del procedimiento en algunos casos.

Sin embargo, la sentencia del Tribunal que declara la nulidad para efectos, puede serlo para el efecto de que la autoridad demandada deje sin efectos la resolución que se reclama y emita una nueva en que declare nulo el procedimiento que se haya efectuado. En tales casos, por ejemplo, es posible que se lleve a cabo un nuevo procedimiento de verificación domiciliaria, pues la garantía de seguridad jurídica queda respetada a favor del gobernado al momento en que se deja

⁸⁷ Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito *Tesis I.4o.A./J/6, Gaceta número 36, pág. 41; Semanario Judicial de la Federación, tomo VI, Segunda Parte-1, pág. 413.*

insubsistente el procedimiento viciado, pero ello no implica que no pueda ser objeto de una nueva visita domiciliaria, pues las facultades de comprobación de la autoridad fiscal derivan de la ley y no están limitadas en este caso por una sentencia de nulidad. Tal es el criterio que se contiene en la siguiente tesis del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, que se transcribe:

"NULIDAD PARA EFECTOS. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 238 Y 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De una recta interpretación del artículo 238, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, se desprende que, si la Sala Fiscal Regional declara la nulidad de la resolución impugnada por considerar que el procedimiento administrativo de investigación que sirvió de base, viola el diverso 46, fracción I, de aquel cuerpo legal, en virtud de que los papeles de trabajo no contienen la firma de los autores que practicaron las visitas domiciliarias, dicha nulidad no debe ser de pleno derecho, sino para el efecto de que la autoridad demandada deje insubsistente la resolución que se le reclama y emita una nueva en la que declare nulo el procedimiento de la visita, desde el momento en que se cometió la violación formal, en términos del artículo 239 del código de la materia, sin que con ello se obligue ni se impida a la autoridad iniciar un nuevo procedimiento a partir de ese momento y de acuerdo con lo establecido por la ley, porque el ejercicio de esta última atribución queda dentro del campo de las facultades discrecionales de la autoridad; pues la garantía de seguridad jurídica queda resguardada desde el momento en que se deja insubsistente el procedimiento viciado, pero el alcance de aquélla no se extiende al grado de que no pueda ser objeto de una nueva visita domiciliaria, porque el ejercicio de las facultades fiscalizadoras que son propias de las autoridades derivan de la ley y no de lo señalado en una sentencia de nulidad."⁸⁸

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

A partir del 31 de diciembre del 2000, se le adicionó la fracción IV al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, que está en relación con la adición que sufrió el artículo 237 de dicho Código, al agregársele a éste un último párrafo, donde se determina que el Tribunal deberá pronunciarse, además de la legalidad del acto

⁸⁸ Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito. Revisión fiscal 4/96. Administradora Local Jurídica de Ingresos de Acapulco, en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Administración Local de Auditoría Fiscal de Iguala, Guerrero. 29 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: IV, Octubre de 1996. Tesis: XXI.1o.22 A. Página: 573.

combatido, en relación con el derecho que tiene el particular. La fracción IV adicionada dice a su letra:

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

Esta adición se refiere a sentencias en las que simultáneamente se declare la existencia de un derecho subjetivo y se condene al cumplimiento de una obligación por parte de las autoridades demandadas (o del particular, en el caso de los juicios de lesividad). Este tipo de sentencias no son meramente declarativas, sino de condena, lo que marca un hito importante dentro de la evolución del Tribunal como un Tribunal de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado del gobernado, fijando los derechos del recurrente y condenado a la administración a su restablecimiento. Asimismo, esta adición, es su parte final, hace referencia a la función tradicional del Tribunal como tribunal de mera anulación que tiene como objetivo el control de la legalidad del acto administrativo y tutelar el derecho objetivo, actuando en estos casos como un tribunal de jurisdicción limitada o de anulación. De esta forma, con la adición que se comenta, la naturaleza mixta del Tribunal queda expresada literalmente dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado.

Por otra parte, las sentencias del Tribunal normalmente limitaban sus efectos a las partes en el juicio de nulidad; sin embargo, en materia de prácticas desleales de comercio exterior, al declararse la nulidad de una resolución que confirma o establece una cuota compensatoria definitiva, la sentencia de nulidad también tiene efectos generales, como se puede apreciar en el siguiente criterio de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal, que dice:

"EFECTOS "ERGA OMNES" DE LAS SENTENCIAS QUE DECLARAN LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN QUE ESTABLECE O CONFIRMA UNA CUOTA COMPENSATORIA DEFINITIVA.- Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación normalmente limitan sus efectos a las partes en el juicio; sin embargo, de la misma manera que los límites subjetivos de la cosa juzgada se extienden a todas las personas en las acciones sobre

estado civil y disposiciones testamentarias y, en derecho público, las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal Electoral afectan a todos los participantes en una elección, así en materia de prácticas desleales al comercio exterior, cuando se declara la nulidad de una resolución que establece o confirma una cuota compensatoria definitiva, la sentencia también tiene efectos generales. Los efectos generales o como señalan las partes: "*erga omnes*", son excepcionales y únicamente se dan cuando la naturaleza de lo resuelto no puede lograrse sin dichos efectos. Las resoluciones administrativas antes citadas, cuya nulidad se decreta por este Tribunal, derivan de un procedimiento en forma de juicio el cual, de conformidad con la ley y los tratados suscritos por México, contienen algunas características excepcionales: intereses colectivos o difusos, cuasi acciones de clase (puesto que se da en sede administrativa) y resoluciones con efectos generales. En efecto, el procedimiento se inicia por cualquier productor o conjunto de productores que representen por sí mismos o agrupados, cuando menos el 25% de la producción afectada; se instruye con la participación de las denominadas partes interesadas, entendiendo por las mismas, a los productores, importadores y exportadores de la mercancía correspondiente; finalmente, se resuelve con resoluciones con efectos "*erga omnes*". Las disposiciones reglamentarias, por su parte, prevén un procedimiento posterior a la sentencia, disponible para las demás partes interesadas, no participantes en el juicio, el cual tiene como propósito proteger los intereses de dichas personas."⁸⁹

4.2 Instancia de Aclaración de Sentencia.

La figura de la aclaración de sentencia fue introducida como consecuencia de las reformas para el año de 1996. La introducción de la figura de la aclaración de sentencia dentro del procedimiento contencioso administrativo, tal como lo determina el Código Fiscal de la Federación, fue en beneficio del particular. El artículo 239-C, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación contempla un término de diez días para presentar esta instancia ante la Sala emisora de la resolución.

Asimismo, establece que si alguna de las partes considera que la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es ambigua u oscura, podrá solicitar su aclaración, por una sola vez, y dentro de los diez días siguientes a cuando surta efectos la notificación de la misma.

⁸⁹ Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Segunda Sección. Queja No. 100 (20)4/96/17856/95/99-S2-06-01-QC. Sesión de 23 de septiembre de 1999, por mayoría de 4 votos a favor y 1 más con los puntos resolutivos. Cuarta Época. *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Año II. No. 19. Febrero 2000. Tesis: IV-P-2aS-200 Página 121.

En el escrito por el que se promueve aclaración de sentencia deberá indicarse expresamente qué parte de ésta es sobre la que se solicita la aclaración. El escrito se presentará ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que dicho escrito se haya presentado, sin variar la sustancia de la sentencia. La resolución donde conste la aclaración no admitirá recurso alguno, y se presumirá que es parte de la sentencia. La interposición de la aclaración de sentencia, interrumpe el término de la impugnación de ésta que legalmente proceda.

El precepto establece que la queja debe presentarse específicamente ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, esto en vista de que el control del cumplimiento debe ejercerse por el órgano juzgador que emitió el fallo, sea Sala Regional o Sala Superior, la segunda en su manifestación de Pleno o en Secciones, habida cuenta de la competencia para resolución de que están atribuidas las distintas salas juzgadoras, tomando en cuenta la facultad de atracción para resolver juicios de características especiales y de aquellos que por disposición expresa deben ser resueltos por las Secciones de la Sala Superior, al constituirse la materia del juzgamiento en su competencia específica.

4.3 Excitativa de Justicia.

El Código Fiscal de la Federación contempla términos dentro de los cuales deberá emitirse la sentencia en que se desembocó el proceso contencioso administrativo. Si estos términos no son respetados, y la sentencia no se emite dentro de los mismos, será procedente la figura de la excitativa de justicia. Conforme a lo dispuesto por el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal, en dos casos:

1. Cuando el magistrado responsable no formule el proyecto de sentencia dentro de los siguientes cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción.
2. Cuando a pesar de existir el proyecto del magistrado responsable, no se haya dictado la sentencia. Aunque la ley no lo menciona, pero se deduce

que la procedencia de la excitativa, en este caso, procederá cuando ya concluido el término de los 60 días, no se haya emitido la sentencia, aún cuando el proyecto esté presentado para tales efectos.

Antes de la reforma para 1996, este artículo contemplaba que la excitativa de justicia se habría de presentar ante la Sala Superior, pero con la publicación de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se estableció como facultad del Presidente del Tribunal la de tramitar y formular los proyectos de resolución respecto de las excitativas de justicia que se promovieran, siendo competente el Pleno de la Sala Superior para conocer de dichas excitativas y resolverlas, conforme lo dispone la citada Ley Orgánica en sus artículos 16, fracción VII, y 26, fracción XI.

La presentación de la excitativa de justicia es un medio que instituye al Código Fiscal de la Federación para el efecto de que el particular pueda tener un control limitado para que el magistrado responsable formule el proyecto de sentencia dentro del término de los cuarenta y cinco días que establece el artículo 236 del Código. Decimos que es un control limitado porque la ley no establece ninguna sanción al magistrado reincidente, sino que tan sólo se establece en el artículo 241, último párrafo del Código, que el Presidente del Tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la república. El verbo "podrá" no implica un acto necesario, sino posible, lo que implica que el magistrado reincidente puede no ser sancionado por sus omisiones de presentar proyectos dentro del término de ley. Además, tal como está redactado el citado artículo 241, implica que la sanción al magistrado responsable, en caso de que la haya, es un procedimiento interno del Tribunal, casi secreto podríamos decir.

Cabe hacer la aclaración que la interposición de la excitativa de justicia en nada afecta la legalidad de la sentencia que se emita, aún cuando ésta sea dictada fuera del plazo de los sesenta días como consecuencia de que el proyecto respectivo se presentó fuera de los cuarenta y cinco días. En todo caso, su efecto es que el Presidente del Tribunal como el Pleno del mismo tenga conocimiento de tal hecho

para que procedan a agilizar la emisión del proyecto o de la sentencia, pero sin que tenga mayor relevancia en cuanto a la legalidad de esta última.

El procedimiento que al respecto se señala en el Código Fiscal de la Federación, está contenido en su artículo 241, y es el siguiente:

La excitativa de justicia se promoverá ante el Presidente del Tribunal, conforme a lo dispuesto en el artículo 26, fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal, quien la tramitará y formulará el proyecto de resolución respectivo para someterlo a la aprobación del Pleno.

Una vez recibido el escrito promoviendo la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal solicitará un informe al magistrado responsable para que manifieste lo que corresponda a manera de justificación, dentro del plazo de cinco días. Una vez concluido este plazo, el Presidente formulará el proyecto de resolución que lo pondrá a consideración del Pleno, y determinado éste que la excitativa promovida es fundada, se otorgarán quince días al magistrado responsable para que elabore el proyecto respectivo. En el caso de que no se elabore dicho proyecto dentro del término otorgado, el magistrado será sustituido designándose a uno de los Secretarios para que lo elabore. Aunque la ley no determina expresamente a cuál de los Secretarios se refiere, si el Secretario General de Acuerdos, a los secretarios adjuntos, a los Secretarios de la Sala Superior, o a los Secretarios de la Sala Regional correspondiente, en lógica debe entenderse que se refiere a estos últimos, es decir, a los Secretarios adscritos a la propia Sala del conocimiento.

Para el caso de que la excitativa de justicia se promueva porque no se ha emitido la sentencia dentro de los sesenta días siguientes a cuando se tenga cerrada la instrucción, pese a haberse elaborado ya el proyecto respectivo, el Presidente del Tribunal solicitará el informe correspondiente al Presidente de la Sala Regional o de la sección de la Sala Superior, según sea el caso. El plazo para rendir este informe por falta de emisión de la sentencia en tiempo es de tres días, el cual es menor al anterior de 5 días. Si se considera fundada la excitativa de justicia, entonces se

otorgará u plazo de 10 días para emitir la sentencia correspondiente (que es también menor al anterior, que es de 15 días). Si la sentencia no se emite dentro del plazo otorgado, entonces se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de sección. El problema aquí está en el verbo "podrá", que indica posibilidad, no deber u obligación. Es decir, la utilización del verbo "podrá" indica que se trata de una facultad discrecional de que puede ser o no ejercida, en detrimento de la seguridad jurídica y de la certeza que al respecto debe tener el particular sobre los términos procesales que deben ser cumplidos con el fin de una rápida y expedita administración de justicia.

4.4 Recurso de Revisión

El recurso de revisión tiene su base jurídica en el artículo 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el decreto del 30 de diciembre de 1946 el cual fue reformado cuatro años después, el 30 de diciembre de 1950, y la procedencia del recurso de revisión se integró en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación dentro del juicio de nulidad.

Artículo 104 constitucional fracción I-B, dice:

"Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación hasta el 31 de diciembre de 1996, el recurso de revisión procedía en contra de aquellas sentencias que no pudieran ser apelables ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación por haberse dictado conforme a la jurisprudencia del Poder

Judicial de la Federación, teniendo una cuantía superior a doscientas veces el salario mínimo general diario elevado al año correspondiente en el Distrito Federal.

Pero de acuerdo a la modificación que sufrió el artículo 248 del Código a partir de 1997, el recurso de revisión podrá ser interpuesto por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa, para su substanciación por el Tribunal Colegiado de Circuito de la región, mediante escrito presentado ante la Sala Regional del conocimiento dentro de los siguientes quince días al día en que surta sus efectos la notificación del acto impugnado. El recurso de revisión es de uso exclusivo para la autoridad demandada con el fin de impugnar la sentencia de nulidad emitida en única instancia, dejando al particular impugnación paralela, de ser el caso, mediante el amparo directo.

Según lo dispuesto en el último párrafo del artículo 248 reformado para 1997, en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso de revisión sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El recurso de revisión procede en contra de las resoluciones de las Salas Regionales:

1. Que decreten o nieguen el sobreseimiento, y
2. En contra de las sentencias definitivas.

Para interponer el recurso de revisión por la autoridad, el asunto debe cumplir con algunas causales de procedencia, muchas de las cuales se trasladaron del derogado artículo 245 del Código, a su actual artículo 248, vigente a partir de 1997. Según este último dispositivo legal en cita, el recurso de revisión es procedente siempre y cuando se cumpla cualquiera de los siguientes supuestos:

I Que el monto del asunto sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.- Conforme a

los que ahora dispone el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, la cuantía para la procedencia de la interposición del recurso de revisión se reduce sustancialmente, ya que anteriormente se contemplaba como monto el que fuera superior a 200 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal elevado al año, lo que establecía un monto muy elevado, lo que pretendía mantener bajo el número de asuntos respecto de los que procediera el recurso de apelación o el de revisión, pero no se tuvo en cuenta la centralización que esto iba a dar lugar en el Distrito Federal, al ser la Sala Superior la única que podía conocer de la apelación, y en los Tribunales Colegiados del área metropolitana, que debían de conocer de los recursos de revisión que fueran procedentes contra estas sentencias.

Con la reforma actual, el monto para la procedencia del recurso se reduce la cantidad contemplada como monto de procedencia para el recurso, al establecer como base el que exceda de 3500 veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal. Cabe comentar que la base actualmente considerada de 3500 veces el salario mínimo para el Distrito Federal, es la que formalmente se contemplaba por la procedencia del recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados conforme a lo dispuesto por el artículo 248, fracción I, del Código Fiscal de la Federación.

Adicionalmente, la autoridad deberá de probar que hubieron violaciones durante el procedimiento (violaciones *in procedendo*) o que la sentencia contiene en sí misma violaciones legales (violaciones *in indicando*), sin que sea suficiente tan sólo cubrir el requisito de la cuantía.

No obstante el requisito de cuantía así determinado en el Código, existen situaciones de excepción que se contemplan en el propio artículo 248 del indicado ordenamiento. Así, por ejemplo, cuando el monto del asunto sea inferior a 3500 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, el recurso procederá cuando sea de importancia y trascendencia, según se aprecia en la fracción II, de éste último dispositivo legal:

II. *Que sea de importancia y trascendencia, la cual se debe demostrar en el escrito de interposición del recurso de apelación.* La importancia y trascendencia no se da simplemente por afirmación de la autoridad, sino que debe demostrarse; por ejemplo, si lo que se ventila es una resolución que contiene una determinación líquida por concepto de diferencias por impuestos sobre la renta enterados, al momento de presentar el recurso de apelación en contra de la sentencia que declaró la nulidad de la resolución impugnada, se debe acreditar la importancia del asunto por la autoridad en razón del caso en particular en concreto, y no mediante generalidades como el de justificar que el asunto es de descendencia porque implica ingresos para la Federación, por lo que debe tenerse como una situación de interés público. En este caso, si bien es cierto que los ingresos que perciba la Federación son de interés público, esto no deja de ser una afirmación general que es aplicable a cualquier caso, por lo que no existe una derivación lógica y congruente que demuestre que el caso en particular tiene importancia y trascendencia por sí mismo, en virtud, por ejemplo, de que sentaría precedentes perjudiciales a la Federación, máxime que se trata de un asunto derivado de una interpretación de un punto oscuro de la ley que permite varios criterios al respecto.

En esta hipótesis de procedencia de la revisión, quien deberá interponer el argumento de justificación por importancia y trascendencia, es la propia autoridad que tuvo a su cargo la defensa del asunto en el procedimiento contencioso administrativo, sin caer en puerilidades para justificar la importancia y trascendencia en el sentido de que debido a la carga de trabajo o a los breves términos procesales, no se realizó una defensa adecuada dentro del procedimiento contencioso administrativo.

La importancia y trascendencia para la procedencia de recurso de revisión no se demuestra por sí misma, sino que toca a la autoridad razonarlas y demostrarlas para que dicho recurso sea admitido por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, no limitándose a mencionar los errores *in procedendo* o *in indicando* que pudieran haberse cometido:

"REVISIÓN FISCAL IMPROCEDENTE. IMPORTANCIA DEL ASUNTO. RADICA EN SÍ MISMO CONSIDERADO Y NO EN LA FORMA EN QUE SE RESUELVA POR EL TRIBUNAL FISCAL. VIOLACIONES DE CARÁCTER PROCESAL NO BASTAN PARA JUSTIFICAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL NEGOCIO. El hecho de que la autoridad recurrente estime que el Tribunal Fiscal de la Federación, durante la tramitación del juicio, cometió violaciones de carácter procesal, de ninguna manera es apto para determinar que se está en presencia de un asunto de importancia y trascendencia; o sea, los argumentos en que se trata de apoyar la importancia del asunto y que se refieren, en suma, a que en el mismo se han cometido violaciones procesales que pudieran trascender al resultado del fallo definitivo, pueden convenir a una gran cantidad de asuntos, pues con mucha frecuencia las partes afectadas aducen, independientemente de que sea o no cierto, que se han violado en su perjuicio determinadas normas que rigen el procedimiento o que se han resuelto indebidamente determinados puntos de derecho. La cuestión planteada relativa a que el Tribunal Fiscal de la Federación aplicó indebidamente algunas disposiciones procesales, no atribuye al asunto el carácter de verdaderamente "excepcional", en el sentido precisado por la tesis jurisprudencial citada, ya que la "importancia" radica en el asunto en sí mismo considerado y no en la forma como se resuelva."⁹⁰

Por último, se debe considerar que la importancia y trascendencia, de ser el caso, debe ser argumentada por violaciones procesales o *in procedendo*, sin que caiga en tal circunstancia el hecho de que la resolución que se impugna haya tenido errores al momento de dictarse. El recurrente en revisión puede caer en el error de impugnar la sentencia aduciendo violaciones de procedimiento en tal caso, sin que el error de transcripción lo sea, por lo que su recurso será desechado en perjuicio de los intereses de la dependencia pública que se representa.

El que la autoridad esgrima como argumento para la procedencia de su recurso el que se cometieron violaciones procesales, no le exime en forma alguna de demostrar la excepcionalidad y trascendencia del asunto en cuestión, lo que, si la autoridad recurrente omite hacer, tiene por consecuencia la improcedencia del recurso de revisión fiscal por ella interpuesto.

III. Que el juicio de nulidad verse sobre una resolución dictada por la Secretaría

⁹⁰ Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Revisión fiscal 25/95. Máxima Santana Martínez. 20 de septiembre de 1995. Unanimidad de votos. *Et al.*, Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: II, Octubre de 1995. Tesis: VI.2o.20 A. Página: 624

de Hacienda y Crédito Público, o por autoridades fiscales de las Entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a.- Interpretación de leyes o reglamentos en forma expresa o tácita.
- b.- La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c.- Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercido las facultades de comprobación.
- d.- Violaciones procesales en el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido de la resolución.
- e.- Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f.- Las que afecten el interés fiscal de la federación.

Como una forma de prevenir el que no sea posible demostrar la importancia y trascendencia del asunto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por parte de las autoridades demandadas, el Código Fiscal de la Federación establece que basta con que el asunto cumpla con alguno de los incisos de la fracción III, de su artículo 248 para que sea procedente el recurso de revisión, siempre y cuando la resolución impugnada en juicio de nulidad hubiera sido emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales. Esta medida facilita la comprobación de la importancia y trascendencia del asunto ante el Tribunal, dada la dificultad que a veces representaba para las autoridades la comprobación de la importancia y trascendencia del asunto.

Por lo que toca a las situaciones contempladas en los incisos "a" al "f", contenidos en la fracción III, del artículo 248 del Código Fiscal, tenemos que la procedencia del recurso de revisión se dará cuando se trate de interpretación de leyes o reglamentos en forma expresa o tácita, así como del alcance de los

elementos esenciales de las contribuciones, lo que implica que se trata de posibles lagunas en ley o imprecisiones que permiten diversas interpretaciones. Al determinar el Tribunal Colegiado del conocimiento la interpretación correspondiente al resolver el recurso de revisión correspondiente, se da lugar a un procedimiento de unificación de criterios respecto de tal tipo de asuntos.

La revisión fiscal es procedente siempre y cuando lo que se controvierta sea la interpretación de una norma legal y no su aplicación. Si se controvierte la aplicación de la ley, ello será motivo de que se considere que es improcedente la revisión interpuesta, y se deseche por tal motivo:

"REVISIÓN FISCAL. LA INTERPUESTA CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, ES IMPROCEDENTE SI DEL TEXTO DE LA SENTENCIA SE ADVIERTE QUE LO QUE SE CUESTIONA ES LA APLICACIÓN Y NO LA INTERPRETACIÓN DE UNA LEY.- El cuarto párrafo del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, establece entre las condiciones de procedencia del recurso de revisión interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que el asunto verse sobre la interpretación de leyes o reglamentos, por lo que en el fallo recurrido debe advertirse si el órgano juzgador asignó a un precepto legal o reglamentario un significado específico que, además, invocó como apoyo para resolver el negocio, lo que se traduce en una interpretación; o si bien, la decisión de la controversia se ajusta al supuesto legal rector del hecho, sin necesidad de que el juzgador asigne un determinado sentido al lenguaje normativo que no esté comprendido en el texto del precepto legal, lo que evidentemente se reduce a la aplicación de la ley, para que, en caso de estar en este último supuesto, el recurso de revisión interpuesto con fundamento en el párrafo cuarto del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, sea improcedente y deba ser desechado."⁹¹

Ahora bien, puede darse el caso de que la sentencia recurrida en la revisión incluya la interpretación de leyes fijando el alcance de sus elementos constitutivos, para lo cual se apoye en jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, afectando el interés fiscal al declarar la nulidad de una resolución en la que se finca precisamente un crédito fiscal a un determinado particular, en cuyo

⁹¹ Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Revisión fiscal 1844/94. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras. 18 de enero de 1995. Unanimidad de votos. *Et al.*, Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: III, Marzo de 1996. Tesis: I.4o.A. J/2. Página: 823

caso, el recurso de revisión será procedente, según lo determinado en el siguiente criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que se cita a continuación:

REVISIÓN FISCAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 248, PÁRRAFO CUARTO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PROCEDENCIA DE LA. SE SATISFACE SI LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, AFECTANDO EL INTERÉS FISCAL FEDERAL, SE SUSTENTA EN LA INTERPRETACIÓN DE UNA DISPOSICIÓN LEGAL CONTENIDA EN JURISPRUDENCIA ESTABLECIDA POR EL PODER JUDICIAL FEDERAL. De la recta interpretación del artículo 248, párrafo cuarto, del Código Fiscal de la Federación, se concluye que la procedencia del recurso de revisión prevista en dicha disposición legal se satisface cuando la resolución o sentencia, además de afectar el interés fiscal federal a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la misma tiene importancia por incluir la interpretación de leyes o reglamentos, por tratarse de las formalidades esenciales del procedimiento o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución; por tanto, si la resolución recurrida dejó sin efectos un crédito fiscal establecido en favor de la Federación considerando que el mismo derivó de una ilegal orden de visita domiciliaria al contribuyente, sustentándose el Tribunal Fiscal en jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitida con motivo de la interpretación del artículo 38, fracción III, del ordenamiento legal citado, es evidente que se satisfacen los requisitos de procedencia del recurso de revisión aludido, pues por una parte la resolución recurrida priva a la Federación de percibir una determinada cantidad de dinero, lo cual redundaría en perjuicio de la función social que le corresponde, y por otra, el asunto reviste importancia para la citada Secretaría de Estado por haberse resuelto con base en la interpretación de una ley realizada por el máximo tribunal del país.⁹²

Por otra parte, es procedente el recurso de revisión si se está impugnando la competencia de la autoridad que haya dictado y ordenado la resolución que se impugnó o tramitado el procedimiento derivado del ejercicio de las facultades de comprobación; así como en los casos de violaciones *in procedendo*, o por violaciones *in indicando*, por parte del magistrado instructor.

Por último, se contempla en el inciso f) como causal de procedencia para la interposición del recurso de revisión, una hipótesis nueva que seguramente será de

⁹² Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Revisión fiscal 9/96. Veracruzana de Abarrotes, S.A. de C.V. 13 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Enero de 1997. Tesis: VI.2o.75 A. Página: 543.

gran utilidad para las autoridades al momento de interponer dicho recurso, ya que se contempla de manera general que el asunto afecte el interés fiscal de la Federación. Así redactada esta hipótesis, da lugar a que el recurso de revisión sea interpuesto por casi cualquier asunto en que se ventile un monto determinado a cargo del contribuyente, ya que ahora releva a la autoridad de la obligación de justificar la improcedencia y trascendencia del asunto por la afectación del interés fiscal.

No obstante que el inciso f) considere como procedencia para el recurso de revisión el que afecte al interés de la federación, ello no implica que la autoridad no tenga ninguna obligación para demostrar objetivamente qué medida y cómo es que dicho interés es afectado, ya que cualquier argumento subjetivo como la carga de trabajo y el poco personal de los departamentos de fiscalización que la crisis ha acarreado dentro de las dependencias federales con el fin de "optimizar" los recursos financieros y humanos a costa de cargar con exceso de expedientes y asuntos de trámite al "agradecido" personal que felizmente conservó su trabajo, lo que no es más que una terrible explotación del amparo de la optimización de recursos, en horarios que comienzan a las 8 o 9 de la mañana, pero que no tienen horarios de salida, pudiendo ser a las 17 horas, a las 20, 22 o 24 horas, y que el personal de las dependencias oficiales deben aceptar so pena de la pérdida del empleo. De cualquier manera, el argumento del exceso de trabajo y el poco personal de las dependencias de gobierno, no debe ser óbice para que sea el particular, llámese contribuyente o gobernado, tenga por qué sufrir en la esfera de sus intereses y derechos, la falta de eficacia y eficiencia de un cuadro administrativo con poca lógica de organización de trabajo, que trata de lograr lo más con lo menos, a costa de horarios de trabajo de 12 o más horas diarias de trabajo.

La importancia y trascendencia, conforme al Código Fiscal de la Federación en vigor a partir de 1997, se compone de una situación general y otra de excepción. La general establece que la recurrente debe probar la importancia y trascendencia del asunto; y la excepción, que será procedente dicho recurso, cuando se afecte el interés fiscal de la federación y el asunto tenga importancia por tratarse de la

interpretación de leyes o reglamentos, de la interpretación de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Según lo anterior, la situación de excepción en relación con la importancia y trascendencia del asunto, siempre deberá tener presente el hecho de que se afecte el interés fiscal de la federación. Un caso que se ha establecido que no afecte el interés fiscal de la federación concretamente es aquel en que la Sala del conocimiento al emitir una sentencia, decreta la nulidad para los efectos de que se admita a trámite un medio ordinario de defensa, según se aprecia en el siguiente criterio:

"REVISIÓN FISCAL. SI LA SALA DECRETÓ LA NULIDAD PARA QUE SE ADMITA A TRÁMITE UN MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA, TAL DETERMINACIÓN NO AFECTA EL INTERÉS FISCAL.- Si el acto materia del juicio de nulidad fue una resolución en la que se tuvo por no interpuesto el recurso de revocación a través del cual se impugnó un crédito fiscal, y la Sala decretó la nulidad para el efecto de que se dé trámite al recurso, es evidente que tal determinación por sí misma no afecta el interés fiscal de la Federación, porque en tal caso no se decide la cuantía del asunto y por ello resulta improcedente el recurso de revisión fiscal."⁹³

En relación con el inciso f), de la fracción III, del artículo 248 la autoridad recurrente debe demostrar el por qué afecta el interés fiscal de la Federación, de manera precisa y concisa en aplicación al caso concreto de que se trata, sin incurrir en generalidades, actualizando necesariamente la cuantía a que se refiere la fracción I del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación por las razones que a continuación se indican.

Para la procedencia del recurso de revisión fiscal en términos de la fracción III, inciso f), del artículo 248 del Código, necesariamente debe aplicarse la hipótesis citada en combinación con la que prevé la fracción I del mismo numeral, porque el primero de los supuestos citados, nada dice en relación con la cuantía de la

⁹³ Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Revisión fiscal 694/95. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 10 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. *Et al.*, Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: III, Marzo de 1996. Tesis: I.4o.A. J/3. Página: 827

afectación del interés fiscal. Así lo ha determinado la Jurisprudencia I.2oA.J/15, publicada en el Semanario Judicial de la Federación de junio de 1997, página 654, y que a la letra dice:

REVISIÓN FISCAL, EL ARTÍCULO 248, FRACCIÓN III, INCISO F), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 1997, DEBE SER INTERPRETADO EN CONJUNTO CON LA FRACCIÓN I DEL MISMO NUMERAL PARA ESTABLECER LA HIPÓTESIS DE SU PROCEDENCIA. Para establecer la procedencia del recurso de revisión fiscal en términos del artículo 248, fracción III, inciso f), del Código Fiscal de la Federación, es decir, porque se afecte el interés fiscal de la Federación, necesariamente debe actualizarse el requisito de cuantía a que se refiere la fracción I del artículo 248 del ordenamiento legal invocado, porque dicho interés, indudablemente, tiene un contenido económico (así lo ha considerado la jurisprudencia de la Suprema Corte e implícitamente se deduce del artículo 141 del Código Fiscal, relativo a las formas de garantía del interés fiscal). Ahora bien, si la intención original del legislador ha sido someter la procedencia del recurso de revisión fiscal al examen de la cuantía del asunto, es indudable que la afectación del interés fiscal de la Federación, por su contenido económico, no puede eludir este aspecto, pues de lo contrario se estaría fragmentando el contenido del artículo en cita, se desconocería el sentido original de la revisión fiscal con relación al análisis de cantidades, y se perdería el carácter selectivo y excepcional de dicho medio de impugnación.⁹⁴

IV.- Que sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Originalmente se le dio competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la impugnación contra resoluciones que determinan responsabilidad administrativa de servidores públicos, ya que los montos que indebidamente dejó de percibir el Fisco Federal por omisión, comisión o negligencia del servidor público, tienen la naturaleza de créditos fiscales en el sentido en que lo determina el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, existen casos que, conforme a lo dispuesto en el artículo 53, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se imponen sanciones, sin que de

⁹⁴ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Revisión fiscal 902/97. Afianzadora Mexicana, S.A. (Recurrente: Procurador Fiscal de la Federación en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público). 9 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Junio de 1997. Tesis: I.2o.A. J/15. Página: 654.

ellas se deriven daños al Fisco Federal por el que éste haya dejado de percibir cantidades a las que tenía derecho, como son los casos del apercibimiento privado o público, amonestaciones privada o pública, la suspensión, la destitución del puesto y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En este último tipo de casos, no procedería el recurso de revisión, ya que puede darse la situación que no exista monto económico alguno motivo de la controversia, y además de que no se pueda justificar plenamente la importancia y trascendencia del asunto. Para evitarlo, se establece en el Código que todas las resoluciones dictadas en materia de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, son susceptibles de ser recurridas en revisión por la autoridad de la contraloría, lo que se justifica por el hecho de que los actos de los funcionarios públicos deben estar controlados en la mayor medida posible, para evitar el exceso de poder, y la arbitrariedad y prepotencia que esto implica en el ámbito de las actuaciones administrativas en detrimento de los gobernados.

V. Que sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

4.5 Juicio de Amparo en Materia Administrativa

El juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales, es también conocido como juicio de garantías, en virtud de que mediante este tipo de juicio se preservan las garantías individuales consagradas en la Constitución, y se hacen efectivas, conservando de esta forma el principio de legalidad al que deben estar sujetos todos los actos de autoridad limitados precisamente por las garantías individuales, que sólo pueden afectar mediante determinadas circunstancias especiales que deben estar contempladas en Ley.

En virtud de que el presente tema es muy amplio, nos referiremos al juicio de amparo únicamente en lo referente a la materia administrativa, y en concreto, al amparo directo como instancia de análisis del cumplimiento del principio de legalidad contenido en la Constitución en lo actuado en el juicio de nulidad; es decir, al amparo como medio de impugnación que tiene el particular contra una resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que afecte sus intereses jurídicos y que considere violatoria de los artículos 14 y 16 Constitucionales. Sólo de una manera accesoria y derivada nos referiremos al juicio de amparo indirecto, y únicamente en relación con el amparo contra leyes.

Como se mencionó en el capítulo correspondiente, todo acto administrativo tiene a su favor la presunción de legalidad, con el fin de dotarlo de efectividad y coercitividad (en su caso), pero en caso de que del análisis de las causas y motivos que lo generaron, así como del estudio del procedimiento por el que se emitió, se concluye que el acto reclamado no contempla su hipótesis de procedencia en la Constitución ni en alguna ley reglamentaria de ésta y, a su vez, afecta las garantías individuales el particular puede impugnarlo mediante amparo indirecto. Cabe el caso que si se contempla en una ley reglamentaria, pero sin que la Constitución dé fundamento para su establecimiento, debe impugnarse la inconstitucionalidad de dicha ley, de la misma forma, mediante el juicio de amparo indirecto.

De igual manera, existen situaciones en las que el afectado puede ocurrir al juicio de amparo o al juicio de nulidad, según se aleguen violaciones constitucionales o violaciones de mera legalidad. Empero, si decide acudir al juicio de amparo, deberá agotar las instancias procedentes con el fin de no violar el principio de definitividad que rige en materia de amparo.

"AMPARO CONTRA LEYES. PROCEDENCIA DEL CUANDO SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO LEGAL QUE FUNDAMENTO UNA MULTA POR OMISIÓN DE CONTRIBUCIONES, NO ES NECESARIO QUE EN EL JUICIO ORDINARIO SE ARGUMENTEN CUESTIONES DE LEGALIDAD CONTRA LA MULTA. Cuando una autoridad fiscal, con base en el resultado de una auditoria, emite una resolución de liquidación de créditos por concepto de

contribuciones omitidas, recargos, actualización, multas por no proporcionar datos a la autoridad fiscalizadora y multas por las contribuciones omitidas, y estas últimas se fundamentan en algún precepto legal que el contribuyente estima inconstitucional, el propio particular tiene la opción de reclamar la inconstitucionalidad de ese precepto legal con motivo de esa liquidación que constituye el primer acto de aplicación, o bien agotar el juicio ordinario (de nulidad) que tiene por objeto modificar, revocar o anular la citada liquidación, y si la resolución del juicio ordinario le resulta adversa, entonces promover el juicio de amparo directo, en el cual, vía conceptos de violación, deberá impugnar la inconstitucionalidad del precepto legal relativo, pero sin que para ello se requiera que en la demanda de nulidad se hagan valer agravios en contra de la multa impuesta por la omisión de contribuciones. Esto es así porque el particular puede alegar en el juicio ordinario violaciones de mera legalidad, ya sea de procedimiento, de forma o inclusive de fondo, que de ser fundadas podrían anular la liquidación total o parcialmente, quedando de esta manera sin efecto el primer acto de aplicación de las multas que se impusieron como consecuencia de las contribuciones omitidas. Pero esas multas podrían no contener, a juicio del contribuyente, un vicio propio de legalidad, de manera que la inconstitucionalidad de su fundamento no sería competencia del tribunal común. Además, para la procedencia del juicio de amparo en estos casos, la ley no establece que contra la parte de la resolución impugnada en nulidad que constituye el primer acto de aplicación de la ley que se tacha de inconstitucional, se formule algún concepto de anulación. Por lo contrario, el tercer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo dispone que cuando el interesado opte por hacer valer contra el primer acto de aplicación algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad. Esto implica que ese fundamento se refiere a las cuestiones de ilegalidad propuestas por el inconforme, y si como se dijo, éste no considera que el acto de aplicación tenga vicios propios de legalidad, de obligarlo a formular impugnaciones de esta índole se haría nugatoria la opción que le otorga la ley, ya que es obvio que la resolución recaída al medio ordinario es la que hace que el acto de aplicación sea definitivo y que le cause al quejoso un agravio actual y directo.⁹⁵

El artículo 249 del Código Fiscal de la Federación establece la procedencia del amparo directo como medio de impugnación que posee el particular contra la

⁹⁵ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. Amparo directo 164/95. José Ramón Loza Franco. 31 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Marzo de 1996. Tesis: III.2o.A.15 A, Página: 881

sentencia que haya emitido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, añadiendo la hipótesis de que en caso de que la autoridad también hay interpuesto recurso de revisión contra la misma sentencia, el Tribunal Colegiado que conozca del amparo también resolverá el recurso de revisión, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que se decida el amparo.

Esta determinación es conveniente con el fin de evitar que se den lugar a resoluciones contradictorias sobre el mismo asunto, situación que se cancela si es el mismo Tribunal Colegiado quien resuelve tanto el amparo directo como el recurso de revisión fiscal interpuesto por la autoridad.

Contra la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa procede el amparo directo como medio para combatirla. Puede ser que la sentencia declare la nulidad lisa y llana del acto impugnado, y que el particular considere que dicha sentencia no satisface sus intereses. En tal caso, el amparo que promueva el gobernado será improcedente por considerarse que una sentencia que declara nulidad lisa y llana no afecta los intereses del quejoso. Pero existe una situación de excepción a este caso, y es cuando la autoridad demandada promueve recurso de revisión fiscal en contra de la sentencia en cuestión. Tal es el criterio que se contiene dentro de la siguiente jurisprudencia emitida por Tribunales Colegiados:

NULIDAD LISA Y LLANA. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA LA. CUANDO LA DEMANDADA NO INTERPONE RECURSO DE REVISIÓN, AUN Y CUANDO SE ALEGUE DE LA SALA LA OMISIÓN DE ESTUDIAR DIVERSOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN. Cuando el Tribunal Fiscal de la Federación declara la nulidad lisa y llana en un asunto, la parte actora puede ocurrir en demanda de amparo directo, pero siempre y cuando a su vez, la autoridad demandada haya interpuesto recurso de revisión, por lo que al no darse esta excepción, y al haberse declarado la nulidad lisa y llana, es evidente que no se afecta el interés jurídico del quejoso, deviniendo en consecuencia improcedente el amparo intentado, esto aun y cuando se hagan valer conceptos de violación referentes a que no se estudiaron por la Sala responsable algún o algunos conceptos de anulación, pues al haberse declarado la nulidad lisa y llana ningún perjuicio le causa esa

omisión, ya que la autoridad demandada no interpuso revisión.⁹⁶

También existe interés jurídico para promover el amparo directo en el caso de que el particular haya obtenido la nulidad de la resolución combatida ante el Tribunal, pero siendo para efectos, cuando él lo que pretendía era la nulidad lisa y llana de la misma, como apreciamos a continuación:

"NULIDAD PARA EFECTOS. EXISTE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD PARA EFECTOS DE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA, SI EL QUEJOSO PRETENDE QUE DEBIÓ SER LISA Y LLANA. Cuando la parte actora en un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación demanda la nulidad de una resolución expresa y obtiene solamente la nulidad para efectos, y no la lisa y llana que pretende, se le causa un perjuicio directo a su interés jurídico, en tanto que la sentencia aparentemente favorable limita el alcance de la nulidad demandada. Lo anterior, con independencia de que, en su caso, pudiera demandar la nulidad del nuevo acto que dictara la autoridad administrativa en acatamiento de la sentencia del Tribunal Fiscal."⁹⁷

Es importante hacer notar cuáles son las notas características que deben reunir los tribunales formalmente administrativos, pero materialmente judiciales, para efectos de la procedencia del amparo directo en contra de la sentencia definitiva que ellos emitan. Dichas notas distintivas son las siguientes:

"TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO. Los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo

⁹⁶ Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito. Amparo directo 136/98. Radio Grupo Estrella del Golfo, S.A. de C.V. 19 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario: Juan José Flores Fuentes. *Et. Al. Novena Época*, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: VIII, Octubre de 1998, Tesis: IV.3o. J/39, Página: 1018

⁹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda Sala. Contradicción de tesis 8/96. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito y Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 13 de septiembre de 1996. Cinco votos. Novena Época, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: IV, Octubre de 1996. Tesis: 2a./J. 50/96. Página: 282.

uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.”⁹⁸

El amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito competente por razón de materia y territorio, en los términos de la fracción V del artículo 107 Constitucional, que dice a su letra:

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánicas del Poder Judicial de la Federación en los siguientes casos:

...

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

En concordancia con lo anterior la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, establece en su artículo 158 que:

“El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al

⁹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Contradicción de tesis 18/97. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo del Décimo Noveno Circuito. 4 de noviembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Abril de 1998. Tesis: P./J. 26/98, Página: 20.

juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio”.

Por su parte el artículo 46 de la Ley de Amparo define lo que debe entenderse por sentencias definitivas para efectos de la interposición del juicio de garantías por conducto de la autoridad responsable, y según el cual son sentencias definitivas las que decidan el juicio en los principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas, las resoluciones que ponen fin al juicio, por su parte, son aquellas que sin decidir el juicio en los principal, o de fondo, lo dan por concluido, y respecto del cual la legislación ordinaria no concede ningún recurso por el que puedan ser modificadas o revocadas.

Las violaciones procesales que se pueden reclamar en amparo directo deberán reunir conjuntamente los siguientes requisitos: a) que la violación emane directamente del procedimiento en que se dictó la resolución reclamada; b) que afecte las defensas del quejoso; c) que trascienda el resultado del fallo. Si no se cumple alguno de esto requisitos, la impugnación en amparo directo resultará improcedente.

Ahora bien, las sentencias impugnadas los serán contra sus resolutivos, que son los que afectan directamente al quejoso. Sin embargo, podrán impugnarse los considerandos cuando ellos no se reflejen en los resolutivos y esto produzca un perjuicio al particular al no se el sentido de la resolución favorable con toda la amplitud que corresponde, lo que constituye una legitimación del demandante para acudir al juicio constitucional, ya que de no sea sí, se dejaría al gobernado en completo estado de indefensión.

El artículo 166 de la Ley de Amparo establece cuáles son los requisitos que debe contener la demanda de amparo directo, debiendo formularse por escrito y donde se expresarán:

- I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre;
- II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- III.- La autoridad o autoridades responsables;
- IV.- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.

Quando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia;

- V.- La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida;
- VI.- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación;
- VII.- La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho.

Quando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados.

Por concepto de violación debe entenderse la expresión de un razonamiento concreto contra los fundamentos de la sentencia reclamada, por medio del cual se pone de manifiesto ante el juzgador de amparo que los mismos son contrarios a la

ley a la interpretación jurídica de la misma, sea porque siendo aplicable determinada disposición legal o se aplicó, o porque se aplicó sin ser aplicable; o bien, porque no se hizo una correcta interpretación de la ley. También porque la sentencia no se apoyó en principios generales de derecho aplicables al caso concreto, por lo que al no haber expresado el quejoso verdaderos conceptos de violación no serán atendibles.

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR. El concepto de violación debe ser la relación razonada que el quejoso ha de establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y los derechos fundamentales que estime violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por dichos actos, expresando, en el caso, derechos públicos individuales conculcados, por tanto, el concepto de violación debe ser un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor los preceptos constitucionales que se estiman infringidos; la premisa menor, los actos reclamados y la conclusión la contrariedad entre ambas premisas."⁹⁹

El concepto de violación, asimismo, debe señalar el artículo constitucional que, conforme al criterio del quejoso haya sido violado, sin que baste citarse de manera genérica, sino indicar cuál es la parte del mismo que se estimó violado, máxime si tal artículo contiene diversas garantías individuales.

"CONCEPTO DE VIOLACIÓN EN AMPARO POR INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. REQUISITOS DEL. Los conceptos de violación que se formulan para impugnar un precepto que se estime inconstitucional, deben consistir en la expresión de un razonamiento jurídico concreto que demuestre por qué se considera que aquél es contrario a una norma de la Ley Fundamental, siendo por tanto un requisito sine qua non la especificación de ésta, condición que no se satisface si se cita genéricamente un artículo de la Constitución que contiene varias garantías."¹⁰⁰

Asimismo, en el amparo directo no pueden tenerse como conceptos de violación los conceptos de anulación que fueron formulados dentro del juicio

⁹⁹ Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. Amparo en revisión 219/91. Carlos Armando Torres Lagarda. 27 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. *Et al.* Octava Época. Fuente: *Apéndice de 1995*. Tomo: Tomo VI, Parte TCC. Tesis: 719. Página: 484.

¹⁰⁰ Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Amparo directo 259/88. Consuelo López Cordero. 9 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. *Et al.*, Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: III, Mayo de 1996. Tesis: VI.3o. J/6. Página: 479.

contenciosos administrativo, ya que en estricto derecho, esto últimos se dirigen a combatir la resolución impugnada en el juicio fiscal. La cual no es materia del amparo, pues lo que debe estudiarse en el fondo del juicio de garantías es si los fundamentos del acto reclamado, es decir, de la sentencia dictada dentro de la controversia administrativa, son o no violatorios de garantías, más no pronunciarse sobre la legalidad de la resolución combatida en juicio de nulidad. Al estar combatiendo la sentencia, el quejoso debe desvirtuar todos los argumento de ella, pues al no hacerlo, quedan subsistentes los elementos de la misma, lo que no permite su revocación o modificación, para que ello sea factible, es necesario destruir todos los argumentos que haya hecho valer la autoridad responsable dentro de la sentencia señalada como acto reclamado, según el contenido del siguiente criterio:

"AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL. DEBEN DESVIRTUAR TODOS LOS ARGUMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA. Cuando son varias las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida, si cada una de ellas, es suficiente por sí sola, con independencia de las otras, para declarar la nulidad de la resolución impugnada y en la revisión se desestiman los agravios hechos valer respecto de alguna de ellas, es innecesario examinar los restantes, pues aun siendo fundados, serían ineficaces para conducir a su revocación o modificación tomando en cuenta que, para ese efecto, deben destruirse todos los argumentos de la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación."¹⁰¹

Para que la demanda de amparo sea admitida, es necesario, formalmente hablando, cumplir con los requisitos que establece el artículo 166 de la Ley de Amparo. A partir de allí, el juzgador de garantías debe interpretar la demanda como un todo en su integridad, armonizando los datos en ella contenidos y fijando un sentido que sea congruente con los elementos que la conforman, tratando de determinar el verdadero sentido de dicha demanda al interpretar la redacción oscura o irregular en que por error, omisión o imprecisión en que haya podido incurrir el quejoso. En este sentido, la interpretación que realice el juzgador de amparo no se debe limitar al escrito de demanda, sino que debe comprender, además, los

¹⁰¹ Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. Revisión fiscal 4/93. Secretaria del Trabajo y Previsión Social. 17 de marzo de 1993. Unanimidad de votos. *Et al.*, Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: III, Mayo de 1996. Tesis: V.2o. J/17. Página: 474.

documentos que la acompañan y que, de hecho, forman parte de ella, pues sólo así puede alcanzarse una interpretación completa de la voluntad del quejoso y advertir el error o la omisión en que haya incurrido por una falta de manejo adecuado de la técnica de amparo. No obstante, la interpretación de la demanda, en modo alguno significa la suplencia de la queja deficiente o la integración de la acción que intenta el gobernado, como vimos anteriormente en apego al principio de estricto derecho.

La interpretación que habrá de realizar el juzgador de amparo implica sólo armonizar la información con la que se cuenta para el estudio del fondo que se plantea y se precise el verdadero sentido que quiso darle el particular. Por ello, si en una demanda de garantías el quejoso designa de manera imprecisa o errónea a la autoridad responsable o el acto que combate, pero de los documentos anexos se advierte el error o la omisión en que incurrió, lo correcto es que el juzgador lo corrija u ordene la aclaración de la demanda, según sea el caso, a fin de que el gobernado no vea obstaculizado su acceso a la justicia, por el exceso de rigorismos que contradicen el espíritu tutelar que informa el juicio de garantías.

La interposición de la demanda de amparo directo deberá hacerse ante la sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento, junto con una copia para el expediente de ésta, y una para cada una de las partes en el juicio constitucional, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 163 y 167 de la Ley de Amparo.

4.6 Cumplimiento de las Sentencias Firmes Derivadas del Juicio de Nulidad.

De antemano es necesario señalar que es sumamente difícil la labor de quien tiene que decidir con justicia, pero más aún lo es, lo que corresponde de velar porque las partes sometan sus actos a los dictados de la justicia, para que culmine con éxito la enorme responsabilidad de todo Juez, que se refleja en hacer cumplir el Derecho. Por ello es de fundamental importancia el estudio del cumplimiento de las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en vías de lograr la

adecuada impartición de justicia administrativa colabore al logro de un legítimo "Estado de Derecho".

Ahora bien, el juzgador debe ser en todo momento tal que siempre inspire respeto y confianza; respeto por su actuación inmaculada; confianza por el acierto y la imparcialidad de sus fallos, elementos todos que resultan inútiles si el fallo del juez no encuentra un camino idóneo para su realización y cumplimiento.

Como se mencionó en párrafos anteriores, las sentencias del Tribunal podrán declarar la validez del acto impugnado, lo cual se hará, lógicamente, cuando no se comprueben las pretensiones ni el Derecho en que éstas se fundan por parte del demandante; podrá declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada, por lo que el Tribunal así deberá resolver, cuando la parte actora compruebe sus pretensiones y el Derecho en que se fundan; y podrá declarar la nulidad de una resolución o procedimiento administrativo, para determinados efectos, en los casos establecidos en la ley, y debiendo expresar con claridad la forma y los términos en que la autoridad debe cumplirlas.

En el primer caso, se deja expedito el derecho de la autoridad para ejecutar o mandar ejecutar su resolución. En los otros casos, la autoridad deberá, para dar cabal cumplimiento a la sentencia, dejar sin efecto alguno al acto que ha sido declarado nulo y/o si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, ésta deberá cumplirlo en un plazo de cuatro meses.

Es precisamente, en éste último punto, donde surge con severidad el problema que se analiza, y que a nuestro parecer, parte de una inapropiada regulación en la ley, lo que da lugar a que existan lagunas legales, pues en un régimen de facultades expresas como el nuestro, donde la autoridad no puede hacer sino lo que la Ley le permite, a toda obligación que la Ley establezca para la autoridad, deberá corresponder un correlativo derecho para el particular, Derecho que siempre deberá tener expedito el camino para hacerse valer.

El jurista Alfonso Cortina Gutiérrez, de los autores de la Ley de Justicia Fiscal, señaló, que sólo por razones de conveniencia, de oportunidad política, se determinó que el Tribunal Fiscal no pudiera encargarse de ejecutar sus propios fallos:

"... Si se pregunta cuál es la razón jurídica por la cual se ha desprovisto en la Ley al Tribunal Fiscal de la Federación para ejecutar sus propios fallos, se deberá confesar que no existe ninguna; simplemente la ley ha tomado ese camino porque al dictarse la ley, al crearse por primera vez un órgano de jurisdicción administrativa de justicia delegada, se pensaba que ese órgano no podría tener la suficiente fuerza para imponer de hecho, para imponer prácticamente ante la autoridad administrativa la ejecución de sus propias sentencias y se pensó en cambio que existiendo ya una vieja tradición para el cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte de amparo, y existiendo ya inclusive muy severas sanciones para los casos de incumplimiento por la autoridad, de las sentencias de amparo, era más útil trasladar, abriendo el juicio de amparo, a la Suprema Corte, a los Tribunales federales, los problemas de la ejecución de las sentencias del Tribunal Fiscal, de dejar a éste en la ley con un compromiso que prácticamente no podría cumplir: encargarse de la ejecución de sus fallos; carecería el Tribunal Fiscal para hacerlo, de tradición, de arraigo y de fuerza política suficiente para lograr imponer su criterio a la Administración Pública. Así pues, no es una razón jurídica la que ha determinado que se prive al Tribunal Fiscal de la facultad a que me estoy refiriendo, sino simples razones de conveniencia, de oportunidad política."¹⁰²

El Tribunal al dictar sentencia, realiza una declaración, determinando si el acto o el procedimiento administrativo que constituyeron el o los actos impugnados en el juicio de nulidad, se apegaron o no estrictamente a Derecho; y si bien es cierto que continuamente se ha venido señalando que las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no constituyen única y exclusivamente sentencias declarativas, y sí resuelven una situación jurídico objetiva y determinada, cuya resolución no significa la creación de una nueva situación jurídica, o de un nuevo derecho para ninguna de las partes.

Lo anterior, no significa que las autoridades administrativas no estén obligadas a respetar lo fallado en una sentencia, porque no obstante, las mismas no son

¹⁰² Ciclo de quince conferencias titulado "Ciencia Financiera y Derecho Tributario, que Alfonso Cortina Gutiérrez dictó del 6 de enero al 24 de febrero de 1939, en la entonces escuela de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

constitutivas de Derecho, lo cual caería en el campo de las resoluciones de plena jurisdicción; las autoridades fiscales y administrativas tienen obligación de respetar en su extensión lo fallado por el Tribunal, así lo ha resuelto el Primer Tribunal Colegiado en tesis que a continuación se transcribe:

"EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- A ELLA ESTÁN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL JUICIO DE NULIDAD.- Es un principio generalmente aceptado en Materia Administrativa, que en la ejecución de una sentencia no solamente deben intervenir las autoridades que directamente tienen conocimiento del asunto, sino también aquellas que por razón de sus funciones deban intervenir en esa ejecución, por lo que se entiende que aplicando tal principio, las resoluciones del H. Tribunal Fiscal de la Federación también deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que por razón de sus funciones deban intervenir en su ejecución, pues no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de demandada en el juicio de nulidad respectivo está obligada a cumplir la sentencia fiscal, sino cualquiera otra autoridad que por sus funciones tenga que intervenir en la ejecución de ese fallo, como lo es el caso de las responsables en el juicio de garantías, de acuerdo con el artículo 204 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas."¹⁰³

Ahora bien, el hecho de que en algunos casos el Tribunal deba señalar a las autoridades la actitud que éstas deban tomar para cumplir con la sentencia, está referido con la naturaleza misma del órgano jurisdiccional, pues en primer término, podríamos hacer la reflexión de que las sentencias, debieran declarar la validez o la nulidad de un acto o procedimiento administrativo, y sin ir más allá, determinar si el acto impugnado ha cumplido con lo establecido por las leyes o adolece de algún vicio, sin hacer ninguna mención del efecto de esa nulidad; pues de conformidad con las leyes, las autoridades administrativas podrían reponer un procedimiento viciado, o emitir un nuevo acto administrativo, sin contravención de las disposiciones que se aplican en el mismo, y sin más limitaciones que las establecidas en las propias leyes, no siendo necesario para la actuación de la autoridad, la sentencia del Tribunal que así lo ordene; pues las autoridades pueden actuar de conformidad con sus facultades, sin más límite que lo que las mismas establezcan y respetando siempre y

¹⁰³ Primer Tribunal Colegiado, Informe 1979, Tercera Parte, pág. 36

en todo caso las normas constitucionales que dentro de la jerarquía jurídica en nuestro país ocupa un primer lugar. Así lo han considerado las tesis que a continuación se transcriben:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- NO DEBE OBLIGAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A EMITIR UN NUEVO ACTO PURGANDO EL VICIO DE ILEGALIDAD.- Si la Sala Fiscal estimó que el acto impugnado era ilegal por determinado motivo, debió limitarse a declarar su nulidad, más no indicar a la autoridad demandada que emitiera uno nuevo purgando el vicio respectivo, toda vez que esta actitud de la Sala responsable implica una indebida substitución a la autoridad fiscal, por ser dicho Tribunal de mera anulación y no de plena jurisdicción."¹⁰⁴

"COMPETENCIA.- SURGE DE LA LEY Y NO DE ACTO DISTINTO.- TAMPOCO DE UNA SENTENCIA PRONUNCIADA EN EL JUICIO DE NULIDAD.- La competencia de la autoridad, como cúmulo de facultades para actuar o emitir el acto correspondiente, sólo surge de una disposición legal o reglamentaria y no de acto distinto, menos aún de una sentencia emitida por un tribunal administrativo autónomo, creado en los términos del artículo 104 de la Constitución Federal, quien al analizar el acto, resolución o procedimiento impugnado, a la luz del concepto de anulación correspondiente de debe limitar a declarar su nulidad, si se presenta la causa contemplada en el artículo 228, inciso a) del Código Fiscal de la Federación."¹⁰⁵

Lo anterior, no viene sino a confirmar la hipótesis de que en muchos casos, el señalamiento que hace el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a las autoridades administrativas, para el debido cumplimiento de sus resoluciones, es inútil, pues en muchos de los casos las resoluciones de dicho Tribunal no se cumplen en la forma y términos en que la sentencia lo señala.

A mayor abundamiento, el término de cuatro meses, establecido en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, para que las autoridades realicen el acto o inicie otro procedimiento, en algunos de los casos se incumple, dejando al particular en un estado de inseguridad jurídica; más aún cuando se establece que cuando haya

¹⁰⁴ Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Volumen 48, pág. 53. Amparo directo 590/71. Licorera de Jalisco, S. A. 25 de agosto de 1972. Unanimidad de votos. *Et al.*, Séptima Época. Fuente: Apéndice de 1975. Tomo: Parte VI. Tesis: 94. Página: 140.

¹⁰⁵ Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa. Amparo Directo 1133/81, Fernando Carrera Pérez, 5 de octubre de 1982.

transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del multicitado ordenamiento, el cual regula la caducidad de las facultades de la autoridad, ésta última podrá dar cumplimiento a una sentencia emitida por el Tribunal, en el mismo término, lo cual a nuestro juicio es una indebida regulación ya que en el caso de que el plazo de la caducidad de las facultades de la autoridad, se haya consumado, es ilógico y resulta incongruente que la misma pueda responder un procedimiento o dictar otro acto tendiente a ejecutar un Derecho que la autoridad ya no tiene.

Por caducidad, debe entenderse, según el maestro Rafael De Pina Vara: "Extinción de un derecho, facultad, instancia o recurso",¹⁰⁶ y de conformidad con la regulación que de dicha institución jurídica, realiza el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, estableciendo los casos y los plazos en que dicha extinción de facultades se consuma, resulta un equívoco jurídico, añadir que la autoridad podrá dar cumplimiento a una sentencia, aún cuando el término de caducidad se hubiese consumado.

La importancia que el Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa tiene en la actualidad como órgano jurisdiccional administrativo, encargado de vigilar la legalidad de las resoluciones que sean dictadas en materia de su competencia, no permite ya, que su naturaleza se limite a una decisión únicamente. No se propone que el mismo sea dotado de elementos propios para ejecutar sus sentencia, sino que sus resoluciones tengan la fuerza de Plena Jurisdicción, para que las mismas puedan impartir una justicia más pronta y expedita, pues no debe ignorarse que las autoridades administrativas dependen en última instancia, con su acatamiento, la efectividad de la justicia administrativa que imparte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el antepenúltimo párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación se establece que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, se deberá cumplir dentro de un plazo de cuatro meses

¹⁰⁶ Rafael de Pina Vara, *op. cit.*, pág. 138.

contados a partir de que la sentencia quede firme, advirtiendo que dentro de ese mismo término la autoridad deberá emitir la resolución definitiva correspondiente en cumplimiento a la ejecución de nulidad. Esto implica que, por ejemplo, en el caso de devolución por cantidades pagadas indebidamente, el cumplimiento de la sentencia del Tribunal debe implicar no sólo emitir la resolución que ordena dicha devolución, sino que, dentro del plazo de cuatro meses, se debe dar también la devolución del monto correspondiente, so pena de incurrir en responsabilidad, como podemos apreciar en el siguiente criterio de la Sala Superior:

“CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- DENTRO DEL PLAZO SE DEBE ORDENAR Y EJECUTAR LO RESUELTO EN ELLAS.- Los artículos 239 y 239-B del Código Fiscal de la Federación, conceden los plazos de cuatro meses y veinte días para que se dé cabal cumplimiento a las sentencias definitivas o de queja, respectivamente, dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación. Esto es, dentro de ese lapso, los funcionarios responsables están obligados a realizar, tanto la orden como la ejecución de lo resuelto por este Órgano Jurisdiccional a través de su sentencia; por lo que, tratándose de devoluciones, para liberar su responsabilidad, corresponde a la autoridad ordenadora, normalmente una Administración de Recaudación, dar un plazo razonable a la ejecutora, Tesorería de la Federación, a fin de que ésta pueda completar el trámite en tiempo. Por lo tanto, la sentencia que ordena la devolución de determinadas cantidades, sólo puede satisfacer el interés jurídico del particular cuando se llevan a cabo ambos trámites, esto es, la orden de devolución y el pago efectivo de la cantidad a que tiene derecho, dentro del plazo correspondiente.”¹⁰⁷

Es importante hacer notar que a partir del año de 1998, se dio un criterio interesante de nulidad, en relación con resoluciones emitidas en cumplimiento de sentencias del Tribunal, según el cual si dichas resoluciones se emitían fuera del término legal de cuatro meses que determina el artículo 239 del Código Fiscal, y la misma era controvertida por el particular, dichas resoluciones debían ser declaradas nulas lisa y llanamente, al ser emitidas omitiendo el requisito formal establecido por la ley al respecto, dado que se violaban los principios de legalidad y seguridad

¹⁰⁷ Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Segunda Sección. Queja No. 100(14)214/94/63/94/269/93/1ac/99-S2-09-04-QC. Sesión de 4 de mayo de 1999, por unanimidad de 4 votos. Cuarta Época. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, Año II. No. 15. Octubre 1999, Tesis IV-P-2aS-154 Página: 192.

jurídica. Este criterio se publicó por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación como jurisprudencia de la Sala Superior en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número 13, Cuarta Época, Año II, Agosto de 1999, páginas 85-86, y que decía a su letra:

"NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- PROCEDE CUANDO SE CONFIGURA LA CADUCIDAD ESPECIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- El propósito de la norma establecida en el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así, seguridad jurídica al particular; en consecuencia, si la autoridad administrativa ejecuta lo dispuesto en la sentencia dictada por este Tribunal o emite la resolución definitiva correspondiente, fuera del plazo de cuatro meses estipulado en el referido artículo, siempre que el particular impugne el acto administrativo respectivo, por estimarlo lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado lisa y llanamente, al actualizarse la causal de anulación prevista en la fracción IV, del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, por dictarse en contravención del precepto en comento."

Idéntico criterio se contiene dentro de la Jurisprudencia del la Segunda Sección del Tribunal que se cita acto seguido, criterio que se refiere al caso de la interposición del recurso administrativo de revocación, pero que es aplicable al presente caso por analogía:

"PLAZO PARA CUMPLIMENTAR LA RESOLUCIÓN RECURRIDA.- CONSTITUYE UNA FACULTAD REGLADA.- El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 133, último párrafo, le señala a la autoridad un plazo de cuatro meses para cumplir con la resolución recaída al recurso de revocación. Esta disposición contiene una facultad reglada cuando usa en su texto el término "deberá", en lugar de "podrá"; establece un deber jurídico en virtud del cual, las autoridades cuentan con un plazo perentorio de cuatro meses, para cumplir las resoluciones referidas. De lo anterior, se entiende que el propósito de la norma es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así, seguridad jurídica al particular. En consecuencia, si la autoridad administrativa ejecuta lo dispuesto por la resolución recaída al recurso, fuera del plazo señalado por la ley, siempre

que el particular impugne el acto administrativo respectivo, por estimarlo lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado.”¹⁰⁸

El criterio contenido en las jurisprudencias antes citadas fueron emitidas por la Sala Superior del Tribunal en clara defensa del principio de legalidad y atendiendo a la protección de la seguridad jurídica de los gobernados, al considerar que si una resolución en cumplimiento de una sentencia del tribunal se emitía fuera del término de cuatro meses, y es impugnada por el gobernado, deberá declararse la nulidad lisa y llana de dicha resolución. Este criterio fue el que determinó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia dentro de las jurisprudencias 44/98 y 45/98, se empezó a seguir, además del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, por algunos Tribunales Colegiados de Circuito, como se puede ver en la siguiente tesis:

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. TÉRMINO ESTABLECIDO PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS. El artículo 239, fracción III, segundo párrafo, del Código Fiscal Federal establece para el cumplimiento de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, que: “Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este código.”; sin embargo, aun cuando no indique sanción alguna para el supuesto de incumplimiento de la autoridad fiscal dentro de dicho término, lo cierto es que el diverso artículo 238, fracción IV, del referido ordenamiento legal, dispone que una resolución administrativa es ilegal cuando se dicte en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejen de aplicar las debidas. Consecuentemente, si la autoridad demandada en el juicio de origen, no dio cumplimiento a la sentencia respectiva dentro del plazo que señala el precepto primeramente citado, es obvio que omitió aplicar esa disposición, por lo que se actualiza la causal de nulidad en comento.”¹⁰⁹

¹⁰⁸ Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Segunda Sección. Juicio No. 1941/98-06-01-2/99-S2-08-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 21 de octubre de 1999, por mayoría de 4 votos a favor y 1 con los puntos resolutiveos. Cuarta Época. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, Año II. No. 20. Marzo 2000, Tesis: IV-P-2aS-215, Página 121.

¹⁰⁹ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 992/99. Panamer Electro Industrial, S.A. 6 de septiembre de 1999. Mayoría de votos. Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: X, Noviembre de 1999. Tesis: I.2o.A.22 A. Página: 1033

No obstante que el criterio antes invocado estuviera justificado legalmente por el contenido de los artículos 238 y 239 del Código Fiscal, y que contuviera la defensa del principio de seguridad jurídica a favor de los gobernados, como un aspecto del control de la legalidad que el Tribunal tiene encomendado, y que dicho criterio fuera cobrando fuerza y aplicación en el entonces Tribunal Fiscal, así como en los Tribunales Colegiados de Circuito, el criterio fue abandonado, seguramente por "presión" de las autoridades hacendarias que se vieron obligadas a emitir sus resoluciones en cumplimiento de sentencia dentro del término de cuatro meses, con el castigo de que, de no hacerlo así, y en caso de impugnar el particular dichas resoluciones, estaban afectadas de nulidad lisa y llana, sin mayor posibilidad de actuación en contra del gobernado, con la consiguiente merma de ingresos por concepto de multas y liquidaciones. Este criterio último que puso fin al anterior criterio saludable de control de la legalidad, está contenido en la jurisprudencia 41/2000 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y proviene de la resolución a la Contradicción de Tesis 86/99-SS, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito, y dice a su letra:

"SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA. Conforme a las jurisprudencias 44/98 y 45/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que llevan por rubros "SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DETERMINARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL." y "SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.", nuestro modelo de jurisdicción contencioso

administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes. De las anteriores determinaciones se desprende que el cumplimiento fuera del término legal de cuatro meses previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal Federal por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, porque ello contrariaría el fin perseguido por el legislador al atribuir al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del administrado en los casos en que la nulidad lisa y llana sea insuficiente para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por una actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del plazo legal o fuera de él, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir la reparación de la resolución cometida. Corroboró lo anterior el que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se haya modificado el anterior artículo 239-Ter que pasó a ser 239-B, del Código Fiscal para establecerse como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal, caso en el cual si la Sala resuelve que hubo omisión total concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo, procediendo también a imponerle una multa equivalente a quince días de su salario y a notificar a su superior para que proceda jerárquicamente, pues carecería de sentido que se otorgara un término de veinte días a la autoridad para que diera cumplimiento a la

sentencia de nulidad para efectos, si se considerara que la resolución relativa estaría afectada de ilegalidad, independientemente de la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir la autoridad demandada.¹¹⁰

Es importante hacer notar que el criterio contenido en la jurisprudencia anteriormente citada es válida para las sentencias del Tribunal que ordenan su cumplimiento en determinados términos, efectos o que condenan a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo, fuera del plazo de cuatro meses. Sin embargo, la jurisprudencia 41/2000 no afecta su validez y vigencia de la jurisprudencia IV-J-2aS-4, publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número 21, Cuarta Época, Año III, Abril del 2000, página 368, en el Acuerdo G/S2/4/99, que determina que, por el principio de seguridad jurídica, si una resolución que resuelve el recurso de revocación que contempla el Código Fiscal de la Federación, ordena a las autoridades cumplir un mandato, el mismo deberá efectuarse dentro de un plazo de cuatro meses, conforme lo establece el artículo 133, último párrafo, del Código Fiscal, y para el caso de que la autoridad ejecute lo dispuesto por la resolución fuera del plazo indicado, el actor así ejecutado será declarado nulo, siempre que el particular impugne el acto administrativo por ser lesivo a su interés jurídico.

Cabe agregar que si bien la jurisprudencia IV-J-2aS-4, hace referencia tanto al artículo 133 como al artículo 239, ambos del Código Fiscal, en virtud de la jurisprudencia 41/2000, resultando de la contradicción de tesis 86/99-SS, no se aplica ya al artículo 239, pero si sigue vigente y es correcta su aplicación en relación con el artículo 133, toda vez que en cuanto a las resoluciones que resuelven el recurso de revocación contenido en el multicitado ordenamiento, este dispositivo legal no contempla aplicable la figura de la queja a que se refiere su artículo 239-B, que es el argumento que se utiliza fundamentalmente en la jurisprudencia 41/2000 para fijar el criterio según el cual una resolución en cumplimiento de sentencia de

¹¹⁰ Contradicción de tesis 86/99-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de abril del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Mayo de 2000. Tesis: 2a. /J. 41/2000. Página: 226

juicio de nulidad es válida incluso si se emite fuera del término de cuatro meses que señala el Código Fiscal en su artículo 239 antepenúltimo párrafo.

4.6.1 Recurso de Queja.

Tradicionalmente se ha mantenido la idea de que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carecían de ejecución por tratarse de un Tribunal que no era de plena jurisdicción, ya que sus facultades eran fundamentalmente declarativas al reconocer la legalidad de una resolución administrativa, o al declarar su anulación. Justificaban además dicho criterio el que el Propio Código Fiscal no contemplara ninguna figura para la cumplimentación de las sentencias.

Esta situación cambió con la introducción de la figura de la queja, en enero de 1998, dentro del procedimiento contencioso administrativo, que contemplaba que la parte afectada podrá ocurrir en queja ante la Sala del conocimiento, para los casos en que no se hubiere cumplido la sentencia dentro del término legal correspondiente, o bien, que la autoridad en la cumplimentación hubiera incurrido en exceso, defecto o en la repetición de la resolución declarada nula. A partir del año de 1998, el criterio tradicional de que el juicio de amparo indirecto era el medio legal idóneo para obligar a la autoridad demandada al cumplimiento de la sentencia del Tribunal, cambió en virtud de la introducción del recurso de queja por el incumplimiento de sentencia, antes de acudir a juicio de amparo, con el fin de cumplimentar el principio de definitividad.

El actual procedimiento contencioso prevé una instancia de queja en términos de lo dispuesto por el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, como medida de control de la ejecución, dentro de la propia jurisdicción, concretamente para el caso de incumplimiento, repetición del acto o cumplimiento inadecuado por exceso o defecto, con la finalidad de dejar sin efecto el acto o resolución motivo de la queja o constreñir a su cumplimiento y el uso de medidas de apremio tendientes a la ejecución del fallo. Con dicho procedimiento la Jurisdicción Contencioso

Administrativa en México ha logrado un gran avance en el terreno de la ejecución de las sentencias comprende todo lo que hace para obtener que un mandato tenga su efecto.

Al efecto es menester recordar que la potestad de control en la ejecución de las sentencias, con que se dotó por primera vez al Tribunal que abonó el camino hacia la plena jurisdicción, vio la luz en el año de 1988, con la adición al Código Tributario Federal del artículo 239, en el que se reguló la queja como instancia procedente para el cumplimiento de una sentencia firme, únicamente por cuanto exceso, defecto o repetición del acto anulado, pero no para el caso de omisión total. Dicha novedad surgió en el marco de importantes reformas para el mejoramiento del sistema y su realización efectiva, al lado otras de supresión de instancias procesales, de simplificación del proceso contencioso y de fortalecimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entre estas últimas destaca la inmovilidad de sus magistrados, así después de concluido su nombramiento por seis años fueren nuevamente designados.

La figura de la queja, a partir de la reforma del año de 1998 dio otro paso en el propósito de lograr un tribunal de plena jurisdicción, el remontar limitaciones de la primera regulación, como la inclusión dentro de sus supuestos de procedencia de la omisión total de la autoridad en el cumplimiento de la sentencia, pudiendo hacerse valer en cualquier tiempo, a condición de que haya transcurrido el plazo del cumplimiento previsto por la ley que es de 4 meses, contados a partir de que la sentencia quede firme; plazo que también comprende la obligación para la responsable de emitir resolución definitiva, cuando la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46 y 67 del Código Fiscal de la Federación, preceptos que se refieren a la conclusión de visitas domiciliarias y a la extinción de las facultades de las autoridades para liquidar contribuciones omitidas e imponer sanciones.

El concepto de "incumplimiento" por parte de las autoridades, implica, conforme a la fracción I, del artículo 239-B del Código, tres hipótesis:

1. *Que la resolución emitida en cumplimiento de la sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, repita indebidamente la resolución anulada.* La autoridad administrativa, en ocasiones, emite como supuesto cumplimiento de sentencia del Tribunal, una resolución que es idéntica en sus extremos y contenidos a la resolución que se combatió en juicio de nulidad. No obsta para que se surta esta hipótesis el que sea diferente número de oficio, o el que incluso se trate de una autoridad distinta de la que emita dicha resolución. Lo que se toma en consideración para la procedencia de la presente hipótesis es que se afecte al recurrente en el mismo sentido y con el mismo motivo o causa que anteriormente habían sido anulados, como se desprende del siguiente precedente de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

QUEJA.- REPETICIÓN DEL ACTO ANULADO POR DIFERENTE DEPENDENCIA DE LA MISMA AUTORIDAD.- Existe repetición del acto anulado, cuando la autoridad emite un acto con el mismo sentido de afectación e idéntico motivo determinante, que el que fuera objeto de anulación, no importando que se trate de oficios y funcionarios diferentes, pues lo trascendente en la repetición es que se afecte al quejoso en el mismo sentido y con el mismo motivo determinante ya anulado.¹¹¹

2. *Que dicha resolución incurra en exceso o defecto.* El exceso o defecto consiste en que al momento de efectuar el acto o resolución por la que se cumplimenta una sentencia del Tribunal, la autoridad administrativa no se ciña a lo preceptuado en dicha sentencia, sino que omite satisfacer ciertos lineamientos ahí prescritos; o bien, que incurra en actos que vayan más allá de los determinados en la sentencia. Tal sería el caso, por ejemplo, cuando en cumplimiento de la sentencia una autoridad debe proceder a la devolución de un pago que la sentencia respectiva declaró como pago indebido, y en dicha sentencia se omite el cálculo, y por tanto, el pago de los intereses o de la actualización correspondiente. Estaríamos en presencia

¹¹¹ Tercera Sala Regional Metropolitana. Juicio No. 7123/87.- Sentencia de 4 de octubre de 1988, por unanimidad de votos. Tercera Época. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, Año II. No. 13. Enero 1989, Tesis: III-PSR-III-49, Página: 47.

de un caso de exceso cuando, por ejemplo, se ordena la reposición de un procedimiento en el que la sentencia de nulidad se declaró que se omitieron pruebas ofrecidas por el particular y que no fueron tomadas en cuenta por la autoridad administrativa, por lo que se declara la nulidad para que se reponga el procedimiento aceptando y desahogando las pruebas referidas. Sin embargo, en la reposición del procedimiento, la autoridad administrativa requiere diversas probanzas con el argumento de cumplimentar la sentencia de nulidad de que se trata.

3.- *Cuando la autoridad respectiva omite dar cumplimiento a la sentencia dentro del plazo de cuatro meses a que se refiere el artículo 239, último párrafo del Código Fiscal de la Federación.* En este caso se trata de omisión por parte de la autoridad para cumplimentar el fallo del Tribunal dentro del término de cuatro meses que es el plazo que la ley fija para efectuar tal acto. Es obvio el agravio que este hecho le causa al particular, sobre todo cuando se trata de devoluciones a favor del contribuyente, como consecuencia de sentencias que hayan declarado la nulidad de la resolución liquidatoria y el pago hecho por tal motivo, resulta como pago indebido. Cabe comentar que pese a que haya transcurrido dicho periodo, ello no agota la obligación de la autoridad de cumplimentar la sentencia del Tribunal en sus términos prescritos.

Con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó la fracción VII del artículo 239-B del Código Fiscal, que regula el incumplimiento de la orden de suspensión definitiva, y que dice a su letra:

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

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

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quién se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la

suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

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

El escrito en el que se interponga recurso de queja se interpondrá ante el magistrado instructor o el ponente, dentro de los siguientes quince días a aquel en que surta efectos la notificación del acto que se recurre. Como adición a la reforma vigente a partir de 1996, se estableció que para el caso en que la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia dentro del término de cuatro meses, la parte afectada podrá interponer el recurso de queja en cualquier momento, a menos que haya prescrito tal derecho, que en términos del artículo 146 del Código Fiscal, será cuando hayan transcurrido cinco años al efecto.

En el escrito por el que se interponga el recurso de queja se expresarán los argumentos donde se demostrará el exceso, el defecto o la repetición en que incurrió la autoridad; o bien, se mostrará que ha transcurrido el término legal para cumplimentar la sentencia sin que se haya emitido la resolución administrativa en tal sentido. El recurrente deberá de anexar a su escrito la resolución por la que la autoridad incurrió en defecto, en exceso, o en repetición, al cumplimentar la sentencia de referencia.

Con el fin de respetar el derecho de audiencia, el magistrado pedirá un informe a la autoridad emisora del acto recurrido en queja, para que dentro del término de cinco días dicha autoridad justifique el acto y omisión que dio lugar al recurso. Independientemente de si en ese término se rinde el informe o no, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que le haya tocado conocer del asunto, quien resolverá lo procedente dentro de los siguientes cinco días.

Para el caso de que se encuentre que, en efecto, hubo repetición del acto impugnado en nulidad, se dejará sin efectos por la Sala o Sección del conocimiento,

notificándosele esta resolución a la autoridad emisora de la repetición, ordenándosele se abstenga de nuevas repeticiones. Esta resolución de la Sala o Sección se hará del conocimiento del superior jerárquico, sin que quede claro de la redacción de la ley si la multa que establece lo sea para el superior jerárquico o para la autoridad responsable de la repetición del acto.

Si lo que la Sala o Sección correspondiente encontró fue que hubo exceso o defecto en la cumplimentación, también dejará sin efectos la resolución administrativa recurrida, otorgando veinte días al funcionario responsable para que de cumplimiento debido a la sentencia, señalando la manera en que habrá de cumplimentarse la misma. También se otorgarán veinte días para cumplimentar la sentencia al funcionario responsable en el caso de que haya omisión total en el cumplimiento de la sentencia, con la salvedad de que en este caso, además se hará del conocimiento del superior jerárquico y se le impondrá una multa.

Cabe comentar que conforme a las reformas publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre del 2000, la fracción III establece ahora una multa no de quince días del salario del funcionario responsable, sino de treinta a noventa días de su salario normal, multa que al interponerse deberá motivarse en función del nivel jerárquico del funcionario responsable, de la posible reincidencia y del daño causado con el incumplimiento.

Por último, establece el citado artículo 239-B en su último párrafo que se impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a quien interponga un recurso de queja improcedente, siendo tal el que se interponga el que se interponga contra una resolución que no sea definitiva. En este sentido debe entenderse que todos los acuerdos de trámite o procedimentales llevados a cabo en cumplimiento de una sentencia del Tribunal, aún cuando sean notificados al particular, no son impugnables mediante el recurso de queja, sino hasta que se emita la resolución que ponga fin al procedimiento que se instauró en cumplimiento de la sentencia de que se trate por parte de la autoridad administrativa.

Si la queja se interpuso contra una resolución definitiva (que es contra el único tipo de resoluciones contra las que la queja puede interponerse), y dicho recurso es improcedente, se ordenará instruirlo como juicio de nulidad. Con tal medida el particular no queda en un estado de incertidumbre (la que, en el fondo, era una trampa procesal), ya que de no proceder su queja, se dará inicio a un nuevo juicio de nulidad, sin el inconveniente de que haya precluido el término para la interposición de la demanda de nulidad. No obstante, para el caso de excepción o extraordinario en que, aún así, el particular considere procedente impugnar el auto emitido resolviendo el recurso de queja por parte del Tribunal, el medio adecuado para hacer esta impugnación lo es el juicio de amparo indirecto.

Tales casos a los que nos referimos son los actos negativos, respecto de los cuales el citado artículo 239-B no menciona ni determina nada. Los actos negativos se entenderían como aquellos que consisten en que la autoridad rehúsa realizar un hacer o un no hacer. En este sentido los actos negativos se referirían al incumplimiento de las sentencias firmes del Tribunal, sea por negativa expresa o por la simple omisión o abstención de las autoridades obligadas al cumplimiento de una resolución de dicho Tribunal que ya causó estado. En tales situaciones procede contra este incumplimiento de sentencias del Tribunal el juicio de amparo indirecto, ya que se trata de actos relativos a la ejecución de una sentencia firme, que al declarar la nulidad de una resolución administrativa creó obligaciones de cumplimiento para la autoridad.

A su vez el texto del artículo 239-B dispone distintas consecuencias para el caso de resultar fundada la queja, según cada uno de sus supuestos, salvaguardando en principio la nulidad decretada al establecer que la Sala dejará sin efectos el acto emitido en pretendido cumplimiento en caso de que se acreditara la indebida repetición de la resolución anulada, y si hubiese exceso o defecto se concederá además término al funcionario responsable para que de el cumplimiento debido, señalando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir, lo cual también opera para el caso de omisión total, independientemente de la aplicación de

ciertas medidas de apremio y de presión según el caso. De suerte que tratándose de repetición de la resolución anulada se ordenará también al responsable que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones y se notificará de la resolución recaída en la queja al superior del funcionario responsable para que proceda jerárquicamente, además de que la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento, además del plazo de 20 días que se le concede para cumplimentar el fallo.

La queja puede ser utilizada por el particular por una sola vez, implicando en consecuencia que para el caso de que la autoridad incurriera en defecto, exceso, repetición o falta de emisión de una nueva resolución en cumplimiento de sentencias dentro del término de ley, lo procedente, entonces sí, sería el amparo.

El fundamento para la interposición de la queja es que la actuación de la autoridad demandada, al momento de dar cumplimiento de una sentencia para efectos, no se constriña a los términos de lo ordenado en dicha sentencia, en cuyo caso, se da la hipótesis de procedencia para el recurso de queja, lo que incluso es conculcatorio de las garantías individuales del particular afectado.

Lo anterior no es óbice para considerar que aún deben perfeccionarse el procedimiento de control del cumplimiento de las sentencias, para el logro constitucional de ejecución que prescribe el artículo 17 de la Carta Fundamental, e instruirse otros que hagan viable forzosamente la efectividad de la resolución jurisdiccional, por parte del propio Tribunal, que así lograra el total imperio en sus decisiones, al vencer, como dice Kisch, toda resistencia que se oponga al desempeño de su cometido.

Es urgente entonces fortalecer la queja, dotando al Tribunal de mayores potestades para la supervisión del cumplimiento de sus fallos, que rebasen su alcance de mero control, a través de acciones de ejecución directa y medidas coactivas de apremio más severas, consistentes en multas de montos superiores al responsable del incumplimiento, e incluso a su superior jerárquico, cuando aquél no

actuara y se conminara a este último a hacerlo cumplir; multas que por otra parte puedan ser impuestas tantas veces como la renuencia al cumplimiento lo exija. Es aconsejable en aras de la prontitud y la efectividad, obtener el cumplimiento puntual dentro del término legal, para cuyo efecto debe facultarse al juzgador, aún de oficio, a emitir requerimiento a las autoridades para que en plazos mínimos informen y/o precedan al cumplimiento, sin dejar de lado, al menos en el ensayo de las ideas, la determinación del pago de daños y perjuicios para el caso de sentencias imposibles de cumplir a modo de cumplimiento sustituto, y aún la petición de destitución del funcionario contumaz, sin perjuicio de la configuración de delitos contra la administración de justicia, como lo es su entorpecimiento, medidas algunas que ya se encuentran incorporadas en algunas jurisdicciones contencioso administrativas locales, como la del Estado de México.

Si bien la introducción del recurso de queja dentro del Código Fiscal, fue en beneficio del particular al permitirle acudir ante la propia Sala del conocimiento para que requiera a la autoridad demandada al cumplimiento de la sentencia en los términos indicados en la misma, también implica un avance en la constitución del Tribunal como un Tribunal de plena jurisdicción que pudiera haber cumplir sus resoluciones. No obstante el avance logrado en tal sentido, el recurso de queja, tal como hasta ahora está instituido, es insuficiente para establecer un claro control de la vigilancia del Tribunal en el cumplimiento de sus resoluciones, ya que como medida coactiva se determina la imposición de una multa, y la de hacer esta irregularidad del conocimiento de su superior jerárquico.

En realidad para una óptima institución para la vigilancia del cumplimiento de sus resoluciones, debiera otorgársele la posibilidad de imponer sanciones que vayan desde la multa y la amonestación, hasta la destitución y la formulación de querrela ante la Secretaría de la Función Pública o ante el Ministerio Público Federal. Si éste fuera el caso, estaríamos ante el avance más importante que el Tribunal habría dado en cuanto a su autonomía e independencia, pues se constituiría como Tribunal de plena jurisdicción con facultades suficientes y bastantes para vigilar el cumplimiento de sus propias resoluciones.

4.7 La Responsabilidad Directa y Objetiva del Estado por los Daños y Perjuicios Derivados de la Inejecución de las Sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A lo largo del presente trabajo de investigación se planteó la problemática de la defensa jurídica del particular frente a la Administración en forma un tanto genérica, como la posibilidad de que dentro del curso del procedimiento administrativo el particular logre una decisión favorable a sus intereses, si es el caso, o en su defecto que tenga a su disposición un medio jurídico para obtener la eliminación del acto administrativo que lesiona sus intereses jurídicos.

Esta eliminación, según el maestro Antonio Carrillo Flores, puede asumir dos formas, una que es la declaratoria de invalidez del acto administrativo, que vuelve jurídicamente las cosas al estado en el que se encontraban hasta antes de la emisión del acto lesivo, y una segunda, que es la reparación patrimonial del daño o del perjuicio sufrido por el particular con motivo de la decisión administrativa que lo haya lesionado¹¹², que es la que analizaremos dentro del presente capítulo.

En la primera hipótesis la contienda se plantea entre el particular y el órgano del Estado argumentando el particular que el órgano obró fuera de su competencia o quebrantando la ley. En cambio, en la segunda, la relación nace no con el órgano, sino con el Estado mismo. En la primera, si la jurisdicción decide que el órgano obró fuera de su competencia, el acto no es imputable al Estado, porque a éste sólo se imputan actos a través de la competencia de sus órganos; en la segunda no es posible quedarnos en el órgano, tenemos que llegar al Estado mismo, porque lo que busca el particular es que los recursos patrimoniales de que el Estado dispone y que deben destinarse normalmente a la satisfacción de las necesidades generales, sufran una desafectación individual por virtud de la cual se dediquen ya no a atender las necesidades generales, sino a la reparación concreta del agravio.

¹¹² Antonio Carrillo Flores, *“La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México”*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, colección de Obras Clásicas Tomo I, México 2000, Pág. 183.

Por lo tanto, el cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe contener, en principio la declaratoria de nulidad del acto (si es procedente) y en el caso de que el acto motivo de la demanda de nulidad ocasionara daños y/o perjuicios al demandante la obligación del Estado de indemnizarlos.

Lo anterior es así en virtud de que si con el actuar de la Administración se ocasiona un menoscabo al gobernado en su patrimonio presente o futuro, por ser el acto contrario a lo establecido en la Constitución o en las leyes emanadas de ésta se considerará como acto irregular, por lo tanto el administrado no tiene la obligación jurídica de soportar éstos daños y perjuicios.

De la misma forma, al no tener el particular la obligación de soportarlos, en un Estado de Derecho pleno, deben ser resarcidos, quedando la interrogante de quién es obligado a resarcirlos, al respecto se podría señalar en principio que es el funcionario o empleado del órgano de la Administración Pública, el propio órgano, o directamente el Estado. Por su parte el maestro Jaime Rodríguez Arana exime de responsabilidad a la Administración Pública señalando que ésta, como ente de razón, no ocasiona *per se* daños a los particulares, ya que los daños los causa el funcionamiento de los servicios públicos como consecuencia de la conducta humana y los actos administrativos, son consecuencia del procedimiento administrativo que desemboca o termina con una resolución, con un acto administrativo que puede ocasionarle o no un daño a un ciudadano.¹¹³

Sin embargo, las personas que el Estado designa para que se desempeñen en funciones por él encomendadas, son agentes suyos y por lo tanto, no son dependientes cuando actúan en el ejercicio de las funciones que les han sido encomendadas, actúan como titulares o representantes de los órganos del Estado, o sea, actúa directamente el Estado a través de ellos. Por lo tanto, la responsabilidad

¹¹³ Jaime Rodríguez Arana, *nuevas orientaciones doctrinales sobre la responsabilidad patrimonial de la administración*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2003, págs. 14-17, Citado por Juan Carlos Marín González, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México*, Ed. Porrúa, México 2004, Pág. 23.

del Estado es, en consecuencia, siempre directa pues no tiene el Estado agentes, esto es, personas humanas, que no actúen en representación propia, por lo tanto es el Estado el único obligado de resarcir los daños ocasionados por sus agentes.

Por lo tanto, la responsabilidad del Estado es la obligación que tiene el estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública federal y estatal, y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.¹¹⁴

Cabe señalar que por siglos prevaleció incólume la idea de la irresponsabilidad absoluta del Estado, por estar íntimamente ligada al autoritarismo característico del los antiguos regímenes, basados principalmente en la idea de soberanía, entendida como poder omnímodo y absoluto que Dios entregaba al monarca, quien de esta suerte se identificaba totalmente con el Estado, ejemplo de lo anterior se demuestra con Luis XIV al afirmar "El Estado soy yo".

De igual forma, la soberanía era concebida como el poder del Estado, susceptible de ejercitarse sin cortapisas ni limitaciones, y equiparada en su concepto a la noción jurídica de *imperium*, que supone el derecho de imponer su voluntad a los demás y el deber de éstos de acatarla, se explica que no pueda coexistir la idea de un "Estado responsable", obligado a reparar el perjuicio inferido por sus funcionarios o empleados. Estado y gobernante eran una sola cosa. No podría hacer mal alguno y, por lo tanto, no causaba daño.¹¹⁵

La situación tan desventajosa en que se encontraban los gobernados con la irresponsabilidad del Estado, fue cediendo a principios del siglo XIX al implantarse la responsabilidad del funcionario. Con el transcurso del tiempo, las ideas en torno a la

¹¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", Ed. Porrúa, México 1996, Tomo III.

¹¹⁵ Número 92 Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Pág. 26.

responsabilidad por daños causados en el ejercicio de las funciones públicas fueron cambiando para introducir la responsabilidad estatal en determinados actos, dependiendo de su naturaleza. A partir de esta doctrina el soberano ya no es el Estado sino el pueblo; "el Estado nunca tiene un auténtico poder público soberano, o poder de imperio; sus facultades emergen siempre de un orden jurídico previo que le ha sido impuesto, y por ello son infra-jurídicas, esto es, se encuentran bajo un orden jurídico, sometidas a él."¹¹⁶

La responsabilidad patrimonial del Estado se ha tratado de explicar a través de diferentes teorías, de las cuales mencionaremos las más relevantes. La responsabilidad en la *Teoría de la Representación* se funda en la culpa *in eligiendo* o *in vigilando*, es decir, en la mala elección y falta de vigilancia del Estado respecto de sus funcionarios. La *Teoría Organicista* manifiesta que el Estado sólo puede actuar a través de sus órganos, los cuales se integran por un elemento objetivo y uno subjetivo. La *Teoría de la Proporcionalidad de las Cargas* considera que cuando el Estado causa un daño injusto a un individuo, tiene la obligación de indemnizarlo, ya que nadie está obligado a sufrir, en desventaja de otros, las cargas impuestas en interés de todos, puesto que de lo contrario se rompería el principio de igualdad. La *Teoría de la Responsabilidad por Riesgo* se funda en el principio de que el ejercicio de una facultad, o la prestación de un servicio público, implican un riesgo por el desempeño de tal actividad y, por lo tanto, si con motivo de ese ejercicio se llega a causar algún daño debe ser reparado.¹¹⁷

La doctrina francesa elaboró la teoría de la "*falta de servicio público*", que establece que la misión del Estado es proporcionar servicios a la colectividad de manera normal, constante y eficiente, y para cumplirlos el Estado cuenta con ingresos y por lo mismo, no importa quién sea el responsable personal de las faltas.

¹¹⁶ Agustín A. Gordillo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1984, citado por Luis Humberto Delgadillo, *Elementos de Derecho Administrativo*, 2º Curso, Ed. Limusa, México 1986, Pág. 163.

¹¹⁷ Cfr. Luis Humberto Delgadillo, *Elementos de Derecho Administrativo*, 2º Curso, Ed. Limusa, México 1986, Pág. 164-166.

De aquí nace la responsabilidad del Estado de indemnizar al particular a consecuencia de la falta en el servicio público.

De esta forma el Concepto de Responsabilidad del Estado ha ido evolucionando desde la irresponsabilidad absoluta hasta la responsabilidad directa del Estado por la actuación estatal. Pasando por el criterio de responsabilidad parcial del Estado, que distinguía entre los actos de gestión y los actos de autoridad.¹¹⁸ Los primeros caerían en la esfera del derecho privado, pues las partes se presentarían con igualdad de derechos. Los actos de autoridad serían regulados por el derecho público, donde se haría patente la desigualdad de las partes. El Estado se responsabilizaría por los actos de gestión, no así por los actos de autoridad. Otra posición intermedia corresponde a la subsidiaridad del Estado en responder por lo actos de los funcionarios cuando estos actúan infringiendo la ley en el ejercicio de sus funciones.

En México, la absoluta irresponsabilidad del Estado estuvo vigente hasta 1928, año en que se expidió el actual Código Civil. Hasta antes de la expedición de dicho ordenamiento, el Estado mexicano no respondía de los daños resultantes de actos provenientes de sus órganos de poder ni de sus funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Fue el referido Código Civil de 1928 el que, precisamente en su artículo 1928, introdujo en México, si bien tímidamente, la responsabilidad del Estado por la indebida actuación de sus servidores, al establecer que el Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

¹¹⁸ *Ibid.*, Pág. 161

En consecuencia, quienes resultaban dañados por actos realizados por servidores públicos no tenían otro camino para intentar resarcirse de los daños recibidos que demandar en lo personal al agente del poder público, autor del acto respectivo, generalmente respaldado por los encargados de impartir justicia, aunado al hecho de que en la práctica evidenció que de los pocos casos en que el afectado logró vencer en juicio, en un alto porcentaje se encontró con la insolvencia del servidor público vencido, lo que hizo ilusoria su sentencia favorable.

Como es evidente, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado fue de alcance demasiado modesto, toda vez que, por una parte, no incluyó ni los perjuicios ni el daño moral, y, por otra, su carácter subsidiario obligaba al afectado a promover dos juicios sucesivos, el primero para demandar al servidor público responsable y, en caso de obtener sentencia favorable y acreditarse la insolvencia del demandado, iniciar nueva reclamación judicial, esta vez en contra del Estado generalmente sobreprotegido por el juzgador.

Aunado a todo lo anterior, en los pocos casos en que el afectado lograba obtener las resoluciones favorables en tan complicado procedimiento jurisdiccional, se encontraba con el obstáculo insalvable de la falta de partida presupuestal que impedía realizar el pago respectivo.

De igual forma la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, de fecha 31 de diciembre de 1941, establecía que: "Cuando una reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos"¹¹⁹; esta Ley fue de gran importancia para la responsabilidad patrimonial del Estado, sin embargo, fue derogado por su inaplicabilidad.

¹¹⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", Ed. Porrúa, México 1996, Tomo III.

Posteriormente en 1982 se dio un avance significativo al extenderse la responsabilidad subsidiaria del Estado a resarcir el daño moral, mediante la reforma del artículo 1916 del referido ordenamiento legal, que dispuso: "por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás".

De la misma forma establecía que, cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus funcionarios conforme al artículo 1928, ambas disposiciones de dicho Código.

En el VIII Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, realizado en Milán en noviembre de 1985, se emitió la "Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abusos de poder", en la que desarrolló un concepto de "víctima del abuso de poder", conforme al cual se establecía:

(...)

18. Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos.

19. Los Estados considerarán la posibilidad de incorporar a la legislación nacional normas que proscriban los abusos de poder y proporcionen remedios a las víctimas de esos abusos. En particular, esos remedios incluirán el resarcimiento y la indemnización, así como la asistencia y el apoyo materiales, médicos, psicológicos y sociales necesarios.

(...)

A la luz de ese nuevo concepto de víctima del abuso de poder, y en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción VIII del artículo 6° de la ley que la creó, la Comisión Nacional de Derechos Humanos propuso al Poder Ejecutivo Federal un paquete de reformas a diversos ordenamientos legales, el cual hizo suyo el presidente de la República al remitir la iniciativa de reformas correspondiente al Congreso de la Unión que la aprobó en lo esencial, haciéndose la publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1994.

En virtud de tal reforma, el Estado asume de manera indirecta y solidaria la responsabilidad derivada de los daños, tanto materiales como morales, causados dolosamente por sus agentes o representantes; tal responsabilidad comprende el pago de perjuicios; el daño moral se presume si se prueba la realización del acto ilícito mediante el cual se le causó, aun cuando no se pruebe el daño mismo; se establece la obligación de asignar una partida presupuestal para encarar tal responsabilidad; se simplifican y amplían los mecanismos legales para lograr el pago de indemnizaciones por daños derivados de actuaciones ilícitas de servidores públicos, pudiendo reclamarse mediante el *ombudsman*.

En el paquete de reformas publicado el 10 de enero de 1994, sobresalen las relativas a los ordenamientos legales siguientes:

a. Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en Materia Federal

Artículo 1916. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual, igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en

responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

[...]

Artículo 1927. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado, cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Artículo 1928. El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

b. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Artículo 77 bis. Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha por los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

Artículo 78. Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé, se sujetarán a lo siguiente:

[...]

III. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

c. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Artículo 21. Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son competentes para conocer:

[...]

VII. Las resoluciones 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.

d. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

Disposición similar a la antes transcrita de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, está contenida en la fracción X del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

e. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura

"Artículo 10. El Estado estará obligado a la reparación de los daños y perjuicios en los términos de los artículos 1927 y 1928 del Código Civil".

f. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

"Artículo 2. El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan".

Bajo el régimen actual de responsabilidad civil extracontractual del Estado -de carácter subjetiva e indirecta-, los particulares prácticamente no pueden obtener la indemnización correspondiente por parte del Estado, cuando con motivo de la actuación de los servidores públicos se les causa una lesión patrimonial (artículo

1927 del Código Civil Federal). Este inoperante sistema, está basado en la teoría de la culpa y descansa sobre el concepto de daño ilícito.

Siguiendo los lineamientos de la responsabilidad civil en general, la del Estado se ha clasificado en contractual y extracontractual. La contractual es la que surge de la violación a una obligación contractual sea privada o administrativa y la extracontractual surge de la derivada de la actividad de los órganos del Estado, impuesta a los gobernados de manera unilateral.

La responsabilidad del Estado sólo surge tratándose de daños causados en su actividad pública, distinguiéndola de la actividad privada, en donde no se aplican los principios del derecho público; en ese caso, el régimen de responsabilidad adecuado sería el de responsabilidad civil, conforme a la legislación de derecho privado. Queda claro, conforme se señala en la exposición de motivos de una de las iniciativas, que al establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, no se derogarían los principios civiles de responsabilidad objetiva por riesgo creado, por actos ilícitos, etc., que rigen las relaciones entre personas jurídicas de derecho privado.¹²⁰

Igualmente, el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos -que con su actuar ocasionan daños y perjuicios a los particulares- no ha resultado eficaz, ya que este sistema supone la responsabilidad previa de los servidores públicos después de haberse sustanciado un procedimiento administrativo disciplinario y no una responsabilidad directa del Estado (hoy, artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; antes, artículo 77-bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). En consecuencia, se puede afirmar que ambos sistemas, es decir, el previsto en el Código Civil, y la ley administrativa antes mencionada, no contemplan un auténtico régimen de responsabilidad patrimonial del Estado de carácter directa y objetiva.

El 14 de junio de 2002, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución federal

¹²⁰ Discusión de las Comisiones Dictaminadoras, de la Reforma al Artículo 113, Cámara de Senadores

mediante el cual se incorpora al orden constitucional mexicano el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado, de carácter objetiva y directa¹²¹, en los siguientes términos:

“Artículo 113...

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

TRANSITORIOS

Único. El presente decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el período comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, con el fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

- a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer el debido cumplimiento del decreto, se contará con el período comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del decreto y su consiguiente publicación, el citado período no sería menor a un año ni mayor a dos.”

¹²¹ La aprobación de esta reforma fue votada por unanimidad, es decir, que no hubo ningún voto en contra por parte del llamado constituyente permanente o poder revisor de la Constitución que estudió, discutió, dictaminó y votó dicha reforma.

Como se desprende de lo anterior, en el texto aprobado se hace referencia únicamente al término de *daños*, en la inteligencia de que de una adecuada interpretación del contenido obligacional de la nueva responsabilidad del Estado exige que se entienda en su acepción más amplia, como toda afectación económica.

Asimismo, los daños serán indemnizables, salvo que se acredite que el daño no se causó como consecuencia de la actividad del propio Estado en el ámbito administrativo. Esta interpretación es congruente con el postulado de responsabilidad objetiva y directa a que hace referencia expresa el texto constitucional.

Sin embargo, más allá del razonamiento de las Comisiones Dictaminadoras en el sentido de que: "...el objetivo de la reforma constitucional es el de establecer la responsabilidad directa del Estado por los daños que cause en su actividad pública, bajo las bases de equidad, y no así el procedimiento específico, que es materia propia de una ley secundaria", estimo que en el fondo de esta discusión se debate lo concerniente a la observación particular número VII del dictamen, que a la letra dice:

Otra acotación que consideramos necesaria incluir, es que la responsabilidad del Estado sólo surge tratándose de daños causados en su actividad pública, distinguiéndola de la actividad privada, en donde no se aplican los principios del derecho público; en ese caso, el régimen de responsabilidad adecuado sería el de responsabilidad civil, conforme a la legislación de derecho privado. Queda claro, conforme se señala en la exposición de motivos de una de las iniciativas, que al establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, no se derogarían los principios civiles de responsabilidad objetiva por riesgo creado, por actos ilícitos, etcétera, que rigen las relaciones entre personas jurídicas de derecho privado.

No obstante que el tema de la actividad del Estado como pública y privada da para mucho desarrollo, lo cierto es que, tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado, hubiera sido muy conveniente circunscribir la competencia para dirimir tales controversias en una sola, y a nivel constitucional, por las razones arriba enunciadas; sin embargo, esperamos que con su fijación a nivel de ley reglamentaria -o secundaria-, no vayan a emerger demasiados problemas de conflictos de competencia.

Cabe apuntar adicionalmente que la derogación del artículo 1927 del Código Civil federal, contribuiría en mucho a resolver la problemática mencionada, toda vez de que cerraría el paso a las demandas por daños y perjuicios al Estado, por la vía ordinaria civil.

El presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, Fauzi Hamdan, refiere al respecto que si la acción del Estado ocasiona un daño emergente directo, debe ser íntegramente resarcido, incluso el lucro cesante.¹²² En el entendido de que lucro cesante comporta un daño resarcible a la persona que directamente fue privada de una utilidad y no puede extenderse a otras que, aún teniendo una expectativa legítima y natural respecto de los aportes al ingreso, dichos aportes no pueden ser estimados bajo ninguna circunstancia, dado que resulta imposible prever actitudes y voluntades futuras y mucho menos traducir éstas a lenguaje patrimonial; sobre todo si se tiene muy en cuenta que el trabajo, sus frutos y su aprovechamiento eventual por otros.

Los daños susceptibles de ser reparados, de acuerdo con su naturaleza, no tienen exclusión; es decir que todo daño, sea de carácter material, personal -sean éstos derivados de la muerte de una persona o sean éstos consecuencia de las lesiones corporales- o, incluso, moral, debe ser indemnizado, en tanto sean evaluables económicamente y provengan de la actividad o función administrativa del Estado expresada en forma de actos administrativos o hechos materiales. Debe entenderse que la actividad o función de la Administración Pública comprende todos los actos o hechos administrativos que ésta realice.¹²³

De la misma forma, la obligación indemnizatoria del Estado -correlativa al derecho de los particulares a solicitarla-, se restringe a los daños que sean consecuencia de su actividad administrativa, y dentro de ésta, a las que tengan el

¹²² Juan Arvizu, El Universal, Viernes 15 de noviembre de 2002

¹²³ No quedan sujetas las funciones que desarrolle la Administración Pública Federal que no se traduzcan en una actuación administrativa, por ejemplo, las jurisdiccionales de sus órganos de justicia.

carácter de irregulares, en el entendido de que tal irregularidad debe interpretarse como toda actividad administrativa del Estado que cause daños.

Cabe comentar, que si bien el sujeto activo de la relación obligacional con el Estado, es decir, quienes gozan del derecho de exigir una prestación a consecuencia de una lesión antijurídica, son naturalmente los particulares, sería preferible hablar en abstracto de "Todo aquel que sufra una lesión...", ya que dicha garantía podría alcanzar no únicamente a los individuos o personas -incluso servidores públicos-, sino eventualmente a otras entidades de la propia administración pública, cuando servidores públicos les hubiesen ocasionado un daño patrimonial.

Asimismo, un régimen de "responsabilidad directa" significa que es el Estado quien responde al reclamo de indemnización que le formulan los particulares cuando la actuación de los servidores públicos les ocasionan lesiones en sus respectivos patrimonios, en la inteligencia de que el Estado se reserva el derecho de repetir lo pagado contra los servidores públicos, que con su actuar (o no actuar, tratándose de una conducta omisiva) hayan incurrido en falta o infracción.

Por otra parte, un régimen de "responsabilidad objetiva" significa que, independientemente de que la conducta del servidor público que ocasione la lesión haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, la lesión causada debe indemnizarse en tanto que tal acción -u omisión- conculca un derecho a la integridad patrimonial que se contempla previamente como garantía, y que ahora se ha elevado a nivel constitucional. Lo anterior significa que la lesión (o daño, en sentido amplio) resentida por un particular constituye un "perjuicio antijurídico", lo cual no implica una antijuridicidad referida a la conducta del agente causante del daño, sino el perjuicio antijurídico en sí mismo.

De acuerdo con lo anterior, lo mejor hubiese sido que no se hiciera referencia expresa a la *actividad administrativa irregular*, como único supuesto de la responsabilidad del Estado por daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares. Sin embargo, debe considerarse también que la adición constitucional

aprobada se refiere expresamente a que la responsabilidad del Estado será "objetiva y directa". Esta calificación que hace la reforma constitucional aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación es total y lleva a una obligada interpretación consistente en considerar a la *actividad administrativa irregular* como inherente al concepto de patrimonio dañado -dato objetivo- y no a la conducta ilícita, irregular o ilegítima que produce el daño, ya que de asociar la irregularidad al concepto de conducta y no al de daño, llevaría inexorablemente a una responsabilidad de carácter subjetiva, en lugar de objetiva, como reza la reforma constitucional respectiva.

En la exposición de motivos de la Cámara de Senadores se señala: "la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, debe ser de carácter objetiva y directa; *objetiva en cuanto que para producirse no es relevante si se dio como resultado de la conducta lícita o ilícita de un servidor público, sino que sencillamente el daño se cause como consecuencia de la actividad administrativa*; y directa, porque es el Estado quien debe responder por los daños sin que esto haga suponer que los funcionarios públicos queden exonerados en todos los casos."¹²⁴

De igual forma se menciona que dicha responsabilidad del Estado "*Es objetiva porque ya no tenemos la necesidad de acreditar la conducta dolosa o culposa del servidor público*. Simplemente hay el daño del Estado, y el particular tiene el derecho de reclamo cuando -no en todos los casos, obviamente- la ley no obligue al particular a soportar el daño, porque si lo es así, pues, evidentemente, no tendría derecho a reclamarlo."¹²⁵

Con el propósito de evitar cualquier género de contradicción o confusión entre la restricción de la responsabilidad del Estado sólo a su *actividad administrativa irregular*, y el carácter de *responsabilidad objetiva* que consigna la propia reforma constitucional, será preciso señalar en la ley reglamentaria, que en su momento habrá de expedirse, la definición actividad administrativa irregular, como aquella que

¹²⁴ Exposición de Motivos de la Reforma al Artículo 113 Constitucional, de fecha 14 de junio de 2002.

¹²⁵ Comentario en tribuna del Senador Fauzi Hamdán Amad, del Grupo Parlamentario del PAN, de fecha 8 de noviembre de 2001

cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar.

En conclusión, fue jurídicamente válido aprobar el texto de la reforma constitucional al artículo 113, en sus términos, bajo el entendido de considerar a la actividad irregular del Estado como causante de daños al patrimonio de los particulares, y no como conducta ilícita o irregular de los servidores públicos que lo produjeron. Esta apreciación, se insiste, es necesaria para no contradecir el carácter de responsabilidad objetiva que el propio texto indica, pero además es perfectamente aceptable en tanto que no se puede hablar con propiedad de una actividad irregular del Estado, como si dicha actividad fuera la natural o propia de la administración pública, ya que en dado caso serían actos administrativos irregulares los que excepcionalmente se producen en el funcionamiento administrativo del Estado.

Otra manera de entender el mismo asunto, es decir, la asociación constitucional mencionada entre actividad administrativa irregular y responsabilidad patrimonial objetiva, es la de identificar la noción de irregularidad de la actividad administrativa con el concepto de antijuridicidad; desde luego, no de la conducta del agente del Estado que causa daños, sino de la actividad administrativa que los ocasiona sin tener título legítimo para hacerlo. Así, puede afirmarse que la actividad administrativa es irregular en tanto que produce lesiones patrimoniales que afectan el patrimonio de los particulares, sin tener éstos la obligación jurídica de soportarlos.

En consecuencia, de irrogarse daños y perjuicios en el patrimonio de los particulares derivados de la actividad administrativa del Estado, mediando título legítimo para ello -como sería el pago de los impuestos fiscales y la imposición de sanciones pecuniarias fundadas en ley-, se estaría frente a una actividad administrativa regular o jurídica del Estado y, por lo tanto, a pesar de la existencia de la afectación patrimonial específica, no podría reclamarse indemnización al mismo.

Lo anterior supone que siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; porque

lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo. En este sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que como tal, cause daños a los particulares o gobernados.

Además, no debe pasar inadvertido que el propio dictamen de la H. Cámara de Senadores reconoce como avance de la institución la necesidad de dejar atrás la demostración de la culpabilidad del servidor público, sin que ello exima al Estado de -potestativamente- demostrar ulteriormente la conducta irregular de la administración, pero seguramente para efectos disciplinarios y de eventual repetición, así como para identificar las posibilidades del mejoramiento del funcionamiento administrativo; mas no para la procedibilidad de la indemnización. Lo anterior se desprende del contenido y propósito implícito de los siguientes dos párrafos del dictamen:

"Como afirma certeramente la legisladora, el marco jurídico con que contamos en la materia actualmente no es suficiente, exponiendo que: "Una de las razones que explican esta situación es, precisamente, que los principios en que se funda la actual responsabilidad del Estado son los de la teoría de la culpa civil y los de la responsabilidad subsidiaria". Tomando en cuenta esa situación, *se plantea dejar atrás la necesidad de demostrar la culpabilidad del servidor público para requerir, de manera indispensable, la prueba del daño ocasionado y el nexo causal con la actividad estatal.*

De esa manera, será necesario demostrar el vínculo de causalidad entre el actuar de la administración y sus servidores públicos, en ejercicio de su potestad como agentes de la misma, con el resultado dañoso. *Esto no implica que la falta de individualización de la conducta e identificación del funcionario relacionado impida demostrar la conducta irregular de la administración, siempre y cuando la titularidad de la actividad o servicio que produjo el daño, pueda ser atribuida al Estado.*"¹²⁶

La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado constituye uno de los temas más relevantes del Derecho Administrativo, al grado de que puede afirmarse que, conjuntamente con el principio de legalidad, conforman los pilares fundamentales de dicha rama del Derecho, por tanto, a partir de esta reforma constitucional, nuestro derecho positivo y, particularmente, nuestro derecho administrativo, contarán ya con sus dos pilares fundamentales que la doctrina

¹²⁶ Exposición de Motivos de la Cámara de Senadores

especializada le ha reconocido: el principio de legalidad y el de responsabilidad patrimonial del Estado.

La afirmación anterior, en gran medida, encuentra sustento en el principio de que no puede haber "daño sin reparación" a menos de que haya obligación jurídica expresa de soportar ciertos daños.

Es por ello que, a partir de la reforma realizada al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, se estableció una nueva garantía que protege la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad administrativa del Estado y establece el deber del Estado de reparar las lesiones antijurídicas que con su actividad cause en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.¹²⁷

Esta nueva garantía constitucional confiere a los administrados de un nuevo medio de defensa frente a la administración pública, que fortalece nuestro Estado de derecho, y, al mismo tiempo, impulsa la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto, buscando menos identificar culpable que reparar la secuela incidental de daños residuales y la creación constante de riesgos; no consiste, tampoco, en pagar cualquier daño con cargo al erario público, sino hacer más eficientes los servicios públicos que proporciona el Estado y, en forma específica, la Administración Pública.

De igual forma, la incorporación del instituto de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado a nuestra Ley Suprema constituye la base para establecer la obligación del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, que no tenga la obligación legal de soportar, que representa el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares

¹²⁷ Exposición de Motivos, Proyecto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pág. 2

podrán reclamar la indemnización correspondiente, respecto de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad Federal.

Por otro lado, en cuanto a cuáles deberán ser los tribunales competentes en esta materia cabe señalar que la última parte del párrafo de la iniciativa propuesta por el grupo parlamentario del PRI de fecha 22 de abril de 1999, establece que: "Los *tribunales contencioso-administrativos* serán competentes para conocer de las controversias derivadas de la aplicación de las mismas". Siendo la razón principal la de evitar la indefinición de "jurisdicción competente" como se ha presentado en otros países. En efecto, la falta de definición clara sobre qué instancia -administrativa o judicial- debe conocer de las controversias en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, ha generado el problema que se conoce como "peregrinaje de jurisdicciones", consistente en que los reclamantes no saben con certeza a qué tribunal ocurrir en búsqueda de resolver una controversia derivada de un reclamo de responsabilidad patrimonial del Estado. El problema se extiende a los propios órganos judiciales -civiles- o jurisdiccionales -administrativos- que no tienen la seguridad de ser o no competentes para conocer de esta materia, una vez incorporada la institución respectiva.

El punto es que, por una parte, el Código Civil federal establece acción para exigir la reparación de los daños causados por hechos ilícitos derivados de las conductas, entre otras, de los servidores públicos -artículo 1934-; y, por otra, el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está dotado de competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, entre ellas:

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 [hoy artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos]. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

La dificultad que se podría presentar -o que muy probablemente se presentará- no haber establecido a nivel constitucional una sola competencia para conocer de

las controversias derivadas de la aplicación de las leyes que en materia de responsabilidad patrimonial del Estado se expidan, es que las leyes secundarias que fijan la competencia de los tribunales civiles o administrativos tienen formalmente la misma jerarquía, y, por tanto, al no encontrarse la competencia única en un nivel superior a ellas, la disputa competencial estaría latente, suscitándose la posibilidad de presentarse el problema del "peregrinaje de jurisdicciones" que se ha apuntado antes. De no haberse advertido dicha dificultad, evidentemente no habiéramos tenido objeción de dejar a la ley reglamentaria -secundaria- que fijara la competencia respectiva.

Igualmente, es procedente hacer sobre este mismo punto de la sugerida competencia de los tribunales contencioso-administrativos para conocer de las controversias aplicativas de la responsabilidad patrimonial del Estado, un comentario adicional. Dice el dictamen de la H. Cámara de Diputados que la fijación de dicha competencia en el texto del segundo párrafo del artículo 113 constitucional -aún cuando la califica expresamente de lógica- sería una "imposición constitucional", en virtud de que el artículo 116, fracción V, de la Constitución, establece que la Constitución y leyes de los estados *podrán* instituir tribunales de lo contencioso administrativo.

Por tanto, el reto inmediato en lo que a esta reforma constitucional se refiere, será la expedición de una ley reglamentaria, técnicamente adecuada y, simultáneamente, la realización de las adecuaciones administrativas y financieras necesarias para que dicha institución jurídica pueda cumplir su misión reparatoria pero, sobre todo, su función inhibitoria de la ineficiencia y la impunidad.

Por todo lo anteriormente señalado, podemos estar en aptitud de incluir en la Ley reglamentaria que al efecto se emita un apartado en donde se establezca expresamente la obligación del Estado de resarcir los daños y perjuicios causados a los particulares con motivo de los actos emitidos en contravención con lo establecido en la Constitución y en las leyes que emanen de ésta.

Lo anterior es así, en virtud de que si el Tribunal Administrativo en sentencia declaró la nulidad lisa y llana del acto y la autoridad no interpuso Recurso de Revisión en contra de ésta, o bien si interpuesto, el Tribunal Colegiado declaró la validez de dicha sentencia, estamos ante la presencia de un acto irregular (por el sólo hecho de que así lo determinó el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o Tribunal Colegiado, según sea el caso) por estar viciado de nulidad, y si es el caso de que causó daños al particular pueda estar en aptitud de solicitar el resarcimiento de esos daños ya que no está jurídicamente obligado a soportarlos.

CONCLUSIONES

1.- A partir de la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, se estableció una nueva institución que protege la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad administrativa del Estado y establece el deber del Estado de reparar las lesiones antijurídicas que con su actividad cause en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.

2.- Los particulares no tienen la obligación jurídica de soportar el daño que les ocasione la actividad administrativa del Estado. Por ello, y ante el trastorno que esto implica, es de elemental justicia proveer la reparación que corresponda sin importar que el emisor del mismo haya sido una autoridad.

3.- Esta nueva medida legislativa significará un gran avance en el combate a la impunidad del Estado y el tradicional sentido de irresponsabilidad con que se ha venido conduciendo, donde nos hemos colocado al margen de la evolución que la figura de la responsabilidad ha tenido dentro del derecho en otras naciones.

4.- Con esta reforma, se pretende lograr la solidez del Estado de Derecho en México, trascendiendo en la confianza de la población ante el despliegue de actividades del servicio público y al fortalecimiento de las garantías de los particulares frente a la Administración, al sentar las bases para otorgar mayores garantías a los particulares; en específico, en materia de seguridad jurídica al dar sustento a la responsabilidad patrimonial del Estado en forma directa y objetiva.

5.- En términos generales, la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que sería reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, deberá contemplar los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, el procedimiento de reclamación para exigir las

indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, así como los medios de impugnación administrativa y jurisdiccional.

6. La garantía en favor de todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, se refiere a todas las que sean producidas por *la actividad del Estado*, es decir, las que sean consecuencia de la actividad administrativa, judicial y legislativa del Estado, toda vez que la responsabilidad patrimonial del Estado no se agota con su actividad administrativa, aún cuando sea ésta la que mayor protección requiere en razón de ser la de mayor incidencia lesiva.

7.- Por último, consideramos apropiado no limitar estas disposiciones al ámbito de la Administración federal, sino irradiar esta obligación a todos los niveles de gobierno, mismos que se encargarán de establecer los mecanismos necesarios para la protección de los gobernados, en un esfuerzo nacional por afrontar esta problemática.

BIBLIOGRAFÍA

a) Legislación Consultada

1. Código Civil Federal, Editorial Sista, México 2004.
2. Código Fiscal de la Federación, Editorial Sista, México 2004.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México 2004.
4. Ley Aduanera, Compila VIII, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2003.
5. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Reglamento, Agenda de la Administración Pública Federal, Editorial ISEF, México 2004.
6. Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Agenda de la Administración Pública Federal, Editorial ISEF, México 2004.
7. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Agenda de la Administración Pública Federal, Editorial ISEF, México 2004.
8. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Compila VIII, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2003.

b) Obras Consultadas

1. Acosta Romero, Miguel *"Teoría General del Derecho Administrativo"*, Editorial Porrúa, México 2002.
2. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto *"Proceso, Autocomposición y Autodefensa"*, México UNAM, 1970.
3. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto *"Lo Contencioso Administrativo"*, México, 1967.
4. Carrasco Iriarte, Hugo, *"Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal"*, Editorial Themis, México 2003.

5. Carrillo Flores, Antonio, *"La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México"*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Colección de Obras Clásicas, Tomo I, México 2000.
6. Castrejón García, Gabino Eduardo, *"Derecho Administrativo Mexicano"*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2000.
7. Castrejón García, Gabino Eduardo, *"Derecho Procesal Administrativo"*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2004.
8. Castro Estrada, Álvaro, *"La Responsabilidad Patrimonial del Estado"*, Editorial Porrúa, 2ª Edic. México 2000.
9. Delgadillo, Luis Humberto, *"Elementos de Derecho Administrativo"*, 2º Curso, Ed. Limusa, México 1986.
10. Dromi, José Roberto *"El procedimiento administrativo"*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1986.
11. Fraga, Gabino, *"Derecho Administrativo"*, 40ª edición, Editorial Porrúa, México 2000.
12. García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *"Curso de Derecho Administrativo"*, Editorial Civitas, Madrid 1991.
13. Gómez Lara, Cipriano, *"Teoría General del Proceso"*, Editorial Harla, México, 2001.
14. González Pérez, Jesús *"El Procedimiento Administrativo"*, Madrid, Abella, 1964.
15. González Pérez, Jesús, *"Procedimiento Administrativo Federal"*, Editorial Porrúa, México 2000.
16. Lucero Espinosa, Manuel, *"Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación"*, Editorial Porrúa, México 1995.
17. Margain Monatou, Emilio, *"De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegitimidad"*, Editorial Porrúa, México 2001.
18. Monroy y Mendoza, Luis Gabriel, *"Litigio Fiscal, Nulidad Lisa y Llana y Nulidad para Efectos, TAX Editores Unidos, México 2003."*
19. Nava Negrete, Alfonso, *"Derecho Administrativo"*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1996, Colección Popular 513.

20. Marín González, Juan Carlos, "*La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México*", Breviarios Jurídicos No. 17, Editorial Porrúa, México 2004.
21. Martínez Morales, Rafael, "*Derecho Administrativo*", Editorial Harla, México 1991.
22. Merkl, Adolf "*Teoría General del Derecho Administrativo*", Editorial Nacional, México 1975.
23. Sánchez Pichardo, Alberto C., "*Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*", Editorial Porrúa, México 2002.
24. Santofimio, G. Jaime Orlando, "*Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez*", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1988.
25. Serra Rojas, Andrés, "*Derecho Administrativo*", Editorial Porrúa, 17ª Edición, México, 1996.
26. Serrano Migallón, Fernando, "*El Particular Frente a la Administración*", Editorial Porrúa, México 1991.
27. Tena Ramírez, Felipe, "*Derecho Constitucional Mexicano*", 3ª edición, Editorial Porrúa, México 2001.

c) *Publicaciones Periódicas Consultadas*

1. Martín Rebollo, "Ayer y Hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración: un balance y tres reflexiones", en *Revista de Administración Pública*, núm. 150, septiembre-diciembre 1999, pp. 317-371.
2. Castro Estrada, Álvaro, "Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución Mexicana", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 8, mayo-agosto 2000, pp. 205-242.
3. Marín, Juan Carlos, "La responsabilidad civil objetiva del Estado" ¿Garantía ciudadana o sogá para el Estado?, en *Revista el Mundo del Abogado*, Año 5, núm. 43, noviembre 2002, pp. 50-55.
4. Roldán Xopa, José, "¿Qué daños debe pagar el Estado?", en *Revista de Derecho Comparado*,
5. Número 92. *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Pág. 26.

6. Entrevista al Senador Fauzi Hamdan Amad, Juan Arvizu, El Universal, Viernes 15 de noviembre de 2002.

d) Otras Fuentes Consultadas

Base de Datos (CD ROM)

1. COMPILA VIII, Compilación de Legislación Federal y del Distrito Federal, Poder Judicial de la Federación, México 2003.
2. CD DICCIONARIO JURÍDICO, Desarrollo Jurídico, Informática Jurídica Profesional, México 2000.
3. CD COMPILACIÓN DE TESIS Y JURISPRUDENCIAS, Justicia Fiscal y Administrativa 2003, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 2003.
4. IUS 2003, Jurisprudencia y Tesis Aislada, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2003.

Internet

1. Cámara de Diputados
<http://www.cddhcu.gob.mx>
2. Facultad de Derecho UNAM
<http://www.derecho.unam.mx>
3. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM
<http://www.info.juridicas.unam.mx>
4. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
<http://www.tfffa.gob.mx>

Diccionarios

1. De Pina Vara, Rafael, *"Diccionario de Derecho"*, Editorial Porrúa, México 2002.
2. Pallares, Eduardo, *"Diccionario de Derecho Procesal Civil"*, Editorial Porrúa, México 1994.
3. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *"Diccionario Jurídico Mexicano"*, 9a. Edición, Editorial Porrúa, México 1996.