



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN



**ANÁLISIS JURÍDICO DEL CUMPLIMIENTO DE
LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CLAUDIA ISEL ALCÁNTARA VILORIA

ASESOR:
LIC. ALFONSO RODRÍGUEZ MONTAÑE

ENERO DE 2005



m340169



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Claudia Isel Alcántara Vitoria

FECHA: 21 enero 2005

FIRMA: Claudia Vitoria

A mi mamá Maria de la Luz Vitoria
García:

Gracias por ayudarme a hacer
posible un logro más; el cual no será
el último, pero quizá el más
importante. Gracias por la fe que
depositaste en mí y por ser guía
constante en mi carrera.

A mis abuelitos Herminia García
Miguel y Celso Vitoria García:

Gracias por haberme guiado por
el camino del bien, y por el cariño que
he recibido a lo largo de mi vida

A mis tíos, en especial a mi tío Víctor
Hugo Vitoria García:

Gracias por el interés mostrado
en el logro de mis metas, con todo
mi cariño y afecto.

A mi querido y especial compañero
de mi vida:

Enrique Leonardo Angulo
Carrillo, por el cariño la paciencia y el
apoyo brindado desde que te conocí.

A una de las personas más
importante en mi vida:

Gracias por la comprensión y el
apoyo incondicional que he recibido:
Felix Antonio Saucedo Esquivel.

A la UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO, y en
particular a la Facultad de estudios
Superiores Acatlán, con agradecimiento
y cariño, por haberme abierto sus
puertas para lograr una de las metas
más anheladas de mi vida.

ANÁLISIS JURÍDICO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

INDICE.

	Págs.
Introducción.	i

CAPITULO I

1. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1.1. Antecedentes Históricos.	1
1.2. Naturaleza Jurídica.	11
1.3. Ubicación en el Régimen Constitucional.	15
1.4. Organización y Funciones.	21
1.5. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículos 11 y 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).	26

CAPITULO II

2. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

2.1. Concepto del Acto Administrativo.	40
2.2. Elementos del Acto Administrativo.	43
2.3. Clasificación de los actos administrativos.	53
2.4. Efectos, ejecución y extinción de los actos administrativos.	57

CAPITULO III

3. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

3.1. Substanciación del procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	64
3.2. Las sentencias en general.	84
3.2.1. Definición de sentencia.	84
3.2.2. Naturaleza jurídica de la sentencia.	88
3.2.3. Requisitos formales y Materiales de la sentencia.	91
3.2.4. Clasificación de las sentencias.	100
3.3. Las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	106
3.3.1. Contenido de las sentencias que emite.	109
3.3.2. Fundamentación de las sentencias.	115
3.3.3. Efectos de las sentencias definitivas.	119
3.3.3.1. Reconocer la validez del acto impugnado.	121
3.3.3.2. Declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado.	123
3.3.3.3. Declarar la nulidad del acto impugnado para determinados efectos.	133

CAPITULO IV

4. ANÁLISIS JURÍDICO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

4.1. Cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	150
4.2. La Queja.	158
4.2.1. Naturaleza jurídica.	158
4.2.2. Tramitación.	162
4.2.3. Resolución.	163
4.3. Cuando hay repetición indebida del acto impugnado.	166
4.4. Cuando hay exceso o defecto en el cumplimiento de las sentencias.	169
4.5. Cuando hay omisión total en el cumplimiento de la sentencia.	171
4.6. Importancia de dar cumplimiento a las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	172
4.7. Conclusiones.	174
Bibliografía.	180

INTRODUCCIÓN.

El 27 de agosto de 1936, se expide la ley de Justicia Fiscal, cuya inmediata consecuencia fue la creación del Tribunal Fiscal de la Federación (Ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), el cual se constituyó como un tribunal administrativo de justicia delegada, con plena autonomía y con competencia para reconocer la validez o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos, pero sin poder pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos, es decir, es un tribunal de simple anulación. Así, en caso de resistencia debía acudir al juicio de amparo.

Transformar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en un Tribunal de Plena Jurisdicción, sería un paso importante, sin embargo primero hay que entender que es plena jurisdicción para los tribunales administrativos y ésta, es el poder del juez administrativo de anular el acto de autoridad impugnado y de condenar a ésta a realizar actos e inclusive de sustituirla. A la óptica del derecho procesal, plena jurisdicción, es la posibilidad jurídica que tiene un tribunal para hacer que se cumplan sus fallos. No la tuvo el tribunal fiscal en 1936, ni la ha tenido en sus largas seis décadas. Sus llamadas, sentencias para efectos, han incursionado, esporádicamente, pero sin mayor importancia.

Desde ahora con su competencia en campos administrativos y mañana si se logra la transformación comentada, por la naturaleza misma de los asuntos se impone la plena jurisdicción si se quiere una justicia cabal y eficaz. La tiene el Consejo de estado de Francia y tribunales de otros países europeos, el del Distrito Federal y los de los Estados, pero el Tribunal fiscal, no, nació y sigue siendo un tribunal de simple anulación.

Claro es que un tribunal de plena jurisdicción es poderoso, no visto con buenos ojos por gobiernos presidencialistas, pero es un tribunal que garantiza la plenitud de la justicia administrativa para los particulares y hasta para las autoridades que promueven juicios contenciosos administrativos.

El presente estudio intenta adentrarse en el problema del cumplimiento, que actualmente tienen las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el fin de comprender la importancia que tiene la ejecución de las mismas, proponiendo ideas para que se ejecuten debidamente las sentencias

que el mencionado órgano emite, de tal manera que sus sentencias puedan constituir derechos, para que las mismas puedan impartir una justicia más pronta y expedita. Evitando con lo anterior la necesidad que tiene el particular de agotar el juicio de garantías, para tal caso, lo cual favorecería para que la impartición de justicia tributaria por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se realice con mayor eficacia y prontitud.

En base a lo anterior la importancia del tema, estriba en que la impartición de justicia fiscal sea eficaz, expedita, completa e imparcial y para lograrlo se hace necesario una auténtica ejecución procesal de las sentencias. Asimismo se reconoce al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la potestad de juzgar; pero no de hacer ejecutado lo juzgado.

Si bien es cierto, es importante que los asuntos que resuelve el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se resuelvan de manera definitiva, en el menor número de instancias posible, lo que deberá acontecer dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, también lo es que las sentencias se cumplan debidamente, con el fin de que cada asunto culmine con éxito. Ahora bien, no debe ignorarse que de las autoridades administrativas depende en última instancia, con su acatamiento, la efectividad de la justicia administrativa que imparte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por todo lo anterior, es de fundamental importancia el estudio del cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en vías de lograr una adecuada impartición de Justicia Tributaria que colabore al logro de un legítimo "Estado de Derecho".

Con el propósito de conocer con profundidad la problemática descrita, primero se analizará las circunstancias que confluieron a la evolución de la legislación nacional en este campo, la publicación de la Ley de Justicia Fiscal, cuando surge a la vida jurídica el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, su naturaleza jurídica y sus características particulares que le atribuyó la Ley que le dió vida.

Como segundo paso de nuestro estudio, habremos de analizar las causales de anulación de una resolución administrativa establecidas en la ley. Los tipos de sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y las causas generales de las contradicciones de criterios que se suceden con la

actuación de las autoridades tributarias, sus efectos y consecuencias lo que constituye el núcleo de la presente investigación. También analizaremos la instancia de Queja, con el propósito de destacar la importancia de esta instancia para el cumplimiento de las sentencias.

Para concluir pondremos de relieve la inseguridad jurídica que se produce por no darse el debido cumplimiento por parte de la autoridad, a las resoluciones que emite el Tribunal Fiscal, todo lo cual nos lleva a considerar que es de primordial importancia la correcta impartición de justicia en esta área jurídica, para el logro definitivo de un legítimo "Estado de Derecho".

———— CAPITULO I ————

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

ANÁLISIS JURÍDICO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

CAPITULO I. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Después de la conquista el antecedente más remoto de la Justicia Administrativa en nuestro país, lo tenemos en las Audiencias Reales de las Indias, que constituían los organismos encargados de oír judicialmente la apelación, recurso o reclamación, presentados por las partes agraviadas, por un acto o decreto del virrey o el gobernador. Contra las resoluciones que emitieran dichas audiencias existía la instancia a favor de virreyes o gobernadores de inconformarse, siendo el tribunal competente el Real Consejo de Indias. Existía una etapa en la época colonial, en la que la confusión de poderes daba lugar a que la Justicia Administrativa no encontraría su plena autonomía, pues a decir de Jacinto Pallares: "La jurisdicción de esos Tribunales era ejercida en nombre del Rey, en quien por lo mismo residía y podría intervenir en los negocios judiciales no teniendo por tanto los tribunales la independencia que forma uno de sus modernos caracteres".¹

La Teoría Constitucional de la división de poderes de Montesquieu, y de la Revolución Francesa ambos ligados al inicio de la Justicia Administrativa, fueron bases torales para que se acogiera la idea de la división de poderes en nuestra Constitución.

Charles-Louis de Secondant, varón de la Bréde y de Montesquieu, cuya familia pertenecía a la nobleza, pretendía elevar a la aristocracia francesa a una posición similar a la inglesa, y recomienda la división de poderes en Francia. A pesar de ser un crítico del despotismo, no compartía el espíritu liberal del siglo XVIII. La Revolución para él, consistía en devolver a la nobleza y a los

¹ PALLARES, Jacinto. El Poder Judicial. Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, México, 1874.

Parlamentos Judiciales los derechos que habían gozado antes del siglo XVII. Nunca imaginó que su obra llegaría a ser parte de los fundamentos de los grandes cambios sociales y políticos ocurridos a raíz de la Revolución Francesa.

En el momento en que la Revolución Francesa impuso la adopción del principio de la división de poderes, tomada del modelo inglés, surge el replanteamiento de la Teoría de Montesquieu, ya no de división de poderes, sino de separación de los mismos e independencia de la Administración frente a otros poderes.

En nuestra Constitución de 1824, se adoptó un Consejo de Estado, el cual fue dotado de facultades de consulta y dictamen en ciertos negocios de la Administración Pública, pero no de facultades jurisdiccionales.

En 1836 en las Siete Leyes Constitucionales, se reguló la existencia de Tribunales de Hacienda como órganos del Poder Judicial de la República, incluso se anunciaba la expedición de una ley, la cual suministraba acerca de una Jurisdicción Contenciosa, así la Ley de 20 de enero de 1837, reiteró al Poder Judicial el conocimiento de asuntos contenciosos hacendarios; y concedió a las autoridades encargadas de la recaudación de ingresos públicos la facultad económica-coactiva, también condicionó la procedencia de la reclamación contra el ejercicio de dicha facultad a la previa garantía, mediante depósito o embargo de la prestación exigida, incluso instituyó promotores de la acción del Fisco ante los Tribunales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación era facultada por las Bases Orgánicas de 1843, para conocer de las demandas de los particulares contra el Estado, en juicios "contenciosos", estas ordenaban que subsistieran, al lado de los tribunales civiles y penales, los especiales de Hacienda.

LA LEY LARES

Estando en vigor la constitución de 1824, y el Acta de Reformas de 1847, cuando en 1851 Don Teodosio Lares dicta sus "Lecciones de Derecho Administrativo", en las cuales establece la distinción entre Gobierno y Administración. De dichas lecciones, dos años más tarde, en 1853, se publicó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, la cual fue redactada por el

mismo Teodosio Lares, la cual al ser aprobado por el Poder Legislativo, se conoció más por "Ley Lares", que por su nombre, como lo menciona Emilio Margáin Manautou,² debido, como él lo menciona, al "escándalo" que esta ley provocó en los medios jurídicos mexicanos y que al ser impugnada ante los tribunales judiciales federales, fue declarada inconstitucional.

En la mencionada ley y su reglamento, se atribuyó a dicho Consejo de Estado, las facultades jurisdiccionales con las que contaba "El Consejo de Estado en Francia", del cual se tomó el modelo que siguió México. Este Consejo contaba con una sección de lo Contencioso Administrativo formado por cinco Consejeros, quienes conocían de:

- a) Controversias relativas a obras públicas, ajustes públicos, contratos administrativos y rentas nacionales.
- b) Controversias relativas a actos administrativos de policía, agricultura, comercio e industria, siempre que tuvieran por objeto el interés general.
- c) Interpretación, cumplimiento y ejecución de otros actos administrativos en general.

Cabe señalar que esta ley constó de 14 artículos en comparación con los 81 de su Reglamento, y sus partes más importantes fueron:

"Artículo 1º.- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Artículo 2º.- Son cuestiones administrativas las relativas a obras públicas, ajustes y contratos celebrados por la Administración, las rentas nacionales, los actos administrativos en materia de policía, agricultura, comercio e industria que tenga por objeto el interés general de la sociedad.

Artículo 3º.- Los ministros de Estado, el Consejo, los Gobernadores de los Estados y Distrito y los Jefes Políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas.

² MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo. De anulación o de ilegitimidad. 8ª ed., Porrúa, México, 1999.

Artículo 4°.- Habrá en el Consejo de Estado una Sección que conocerá de lo contencioso administrativo.

Artículo 6°.- Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial se decidirán por la Primera Sala de la Suprema Corte, compuesta de dos Magistrados propietarios y dos Consejeros designados por el Presidente de la República.

Artículo 7°.- En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción de cualquier naturaleza contra el gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividen, contra los ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la Administración, sin antes haber presentado a la misma una memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda.

Artículo 8°.- En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al Erario, la demanda de dominio de tercera tampoco podrá ser intentada ante los tribunales, si haber presentado antes una memoria a la autoridad administrativa.

Artículo 9°.- Los tribunales judiciales en ningún caso podrán despachar ni dictar providencia de embargo contra los caudales del Erario o bienes nacionales.

Artículo 11.- Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que debe verificarse es de resorte exclusivo de la Administración.

Artículo 13.- Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de las autoridades administrativas.³

Siendo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio Luis Vallarta sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes, pues la existencia de un Tribunal Administrativo, implicaba la reunión de dos poderes, el ejecutivo y judicial en materia administrativa en una sola persona, el presidente de la República.

³ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, Op cit., p. 63.

En la Constitución Federal de 1857 se atribuyó a los Tribunales de la Federación, dependientes del Poder Judicial, el conocimiento y resolución de todo tipo de controversias entre la Administración y los Particulares, no se encontró la existencia de un órgano jurisdiccional para dirimir contiendas entre los particulares y las autoridades administrativas fuera del poder judicial; además que se consideraba en aquella época que la existencia de tribunales administrativos vulneraban el Principio de la División de Poderes, pero la inquietud de lo contencioso administrativo asomaba una y otra vez cuando se advertía que, aparte de los juicios civiles y criminales expresamente mencionados por las normas constitucionales, aquellas contiendas requieran una jurisdicción propia, se insistió rotundamente en el principio de la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lo que se tradujo en que ni la ley, ni la jurisprudencia, ni la doctrina estuvieron dispuestas en encontrar el menor vestigio del "contencioso" de los tiempos inmediatos anteriores y su necesidad se estimó cubierta con la procedencia del amparo contra actos administrativos.

En 1927, surge la Ley de la Tesorería de la Federación, la cual estableció un juicio de oposición que se sustentaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución. Si bien es cierto que este juicio tenía el respaldo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este no era el camino indicado para resolver las controversias ante la hacienda pública mexicana y el contribuyente, ya que al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de defensa, porque era un juicio largo y deficiente, no había comunicación entre los agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales, y otorgada la garantía del interés fiscal el contribuyente perdía interés en continuar al juicio.

En la Constitución de 1917, dado el contenido de las fracciones I y III, del artículo 104 constitucional, se planteó la disposición en base a tales dispositivos legales se admita o no la substanciación de un juicio ordinario de oposición diferente del extraordinario de amparo, en el cual los particulares pudieran discutir la legalidad de los actos de autoridades administrativas federales, a pesar de que la fracción I, se refería únicamente a controversias del orden civil y criminal.

Además de lo anterior, cabe mencionar que hubo otros intentos para llevar a cabo la codificación fiscal en México, sin que se hubiera tenido éxito a pesar de que el Congreso de la Unión en diversas ocasiones (febrero de 1920, Enero de

1929 y Febrero de 1930) autorizó al Ejecutivo Federal para expedir un Código de Justicia Fiscal.

Con la aparición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en agosto de 1934, se definió la situación de duda imperante y cedió competencia a los Jueces de Distrito y a los Tribunales de Circuito, en primera instancia y en apelación respectivamente, para decidir controversias suscitadas con motivo de la aplicación de las leyes federales acerca de la legalidad o subsistencia de actos y procedimientos administrativos.

LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936

Durante el régimen presidencial del General Lázaro Cárdenas, se expide la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, misma que fue publicada el 31 de agosto de 1936 en el Diario Oficial de la Federación. Con dicha ley nace el Tribunal Fiscal de la Federación, misma que estuvo vigente del 1° de enero de 1937 al 31 de diciembre de 1938, fecha en que se creó el Código Fiscal de la Federación, derogando la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Gracias a la visión de tres juristas mexicanos, que la historia reconoce como los creadores e impulsores de dicha Ley, los licenciados Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, quienes llevaron al Secretario de Hacienda, Don Eduardo Suárez, los estudios y proyectos alusivos.

Podemos decir que en aquella época no existía un sistema definido, ni principios, ni procedimientos que constituyeran medios de defensa adecuados en contra de las irregularidades administrativas, no obstante la existencia del juicio de oposición ante los Tribunales Federales, los recursos administrativos que se tramitaban, en virtud de que todos ellos funcionaban en un ambiente precario, complicado y confuso.

Con la ley de Justicia Fiscal, se creó en nuestro sistema jurídico un Tribunal Administrativo, que conocería de controversias administrativas, específicamente las que tienen el carácter de fiscal, y el cual se encuentra ubicado dentro del Poder Ejecutivo Federal.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se estableció como fin principal a conseguir por parte del Ejecutivo Federal, el que el Tribunal tuviera nacimiento y alcanzara un desarrollo que lograra la consolidación de una institución capaz de imponer justicia administrativa apegada a derecho; y que se llegara a considerar como un sistema, que fundándose en disposiciones administrativas controlara el desarrollo de la actividad de la administración pública activa, garantizando la seguridad jurídica de los gobernados.

Conviene recordar los principios torales de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal:

1.- En la materia tributaria se abandona, por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial ordinaria.

2.- Nada se opone a la creación de Tribunales Administrativos, que aunque independientes de la Administración Activa, no se encuadran en el poder Judicial. Los fallos del tribunal estarán sujetos al examen último de los Tribunales Federales en vía de amparo.

3.- La garantía de juicio, exigida por el artículo 14 Constitucional, no es necesario que se tramite ante las autoridades judiciales, por lo que se reconoce la legalidad de los procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, llevados por las autoridades administrativas.

4.- El órgano creado es un tribunal, y ejerce funciones jurisdiccionales.

5.- El tribunal estará colocado en el marco del Poder Ejecutivo, pero no estará sujeto a la independencia de ninguna autoridad administrativa. Será de justicia delegada y autónomo.

6.- Los fallos que se pronuncien serán de nulidad, indicando concretamente el sentido del nuevo acto que debe dictarse.

7.- Es el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, y no es el Estado.

8.- El Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos.

Cabe destacar de dicha Ley dos aspectos fundamentales:

1.- Exposición de motivos, ya que en ésta se contuvieron aspectos y conceptos de suma importancia que sirvieron de base para el inicio de la impartición de justicia administrativa.

2.- Texto de la propia ley, la cual se constituye como una ley procesal que crea un Tribunal Administrativo dentro del Sistema Jurídico Mexicano. La esencia propia de la Ley de Justicia Fiscal deriva de una replica del Consejo del Estado Francés, el cual en un principio fue un Tribunal de Justicia retenida y posteriormente de Justicia delegada.

Este Tribunal se estableció únicamente con competencia exclusiva en materia Fiscal, posteriormente y por las necesidades jurídico administrativas que imperaron a lo largo de su evolución, su competencia se fue ampliando al ámbito Administrativo. Otra de las características con las que nace el Tribunal Fiscal de la Federación, es que el mismo se constituye como un tribunal de plena Anulación; por lo que de acuerdo al Contencioso Administrativo Francés, dicho tribunal se vería limitado en el alcance de sus sentencias, ya que únicamente tendría la facultad de anular el acto impugnado.

La primera integración de este Tribunal consistió en el establecimiento de cinco salas, integradas cada una por tres magistrados.

El 11 de julio de 1938, el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, estableció que la facultad que le concedía la Ley de Justicia Fiscal, consistía en fijar Jurisprudencia, no era una labor de carácter jurisdiccional sino una creación de derecho objetivo, ya que establece la norma general e impersonal que debe seguirse para resolver un problema abstracto.

El 1° de abril de 1967, entra en vigor el Código Fiscal de la Federación de 24 de diciembre de 1966, en el cual sólo se hizo una reestructuración del Código Fiscal de la Federación de 1938, agrupándose las disposiciones en los términos del citado modelo de Código tributario, corrigiéndose errores de técnica legislativa, así como subsanándose lagunas existentes.

El 31 de diciembre de 1981, por los problemas que surgieron a raíz de la crisis económica del país, el Congreso de la Unión dispuso que entrara en vigor hasta el 1° de abril de 1983.

Con las reformas al artículo 104 Constitucional de 1967⁴ y 1987⁵, desaparecieron las dudas que existían con respecto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación o de la existencia de tribunales de lo Contencioso Administrativos, se adicionó a este artículo la fracción I-B, y la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, las cuales nos dicen:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

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

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

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

Con fecha 31 de diciembre del 2000, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación señalando en su Artículo Décimo Primero, fracción III, que la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación se substituirá

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1967 y en vigor el 28 de octubre de 1968.

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987 y en vigor el 15 de enero de 1988.

por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y a lo largo de su evolución se ha ido extendiendo su ámbito jurisdiccional ya que actualmente conoce de pretensiones fundadas en normas no tributarias, por ejemplo conoce de resoluciones definitivas que: imponen multas por infracciones a normas administrativas federales, dicten o reduzcan pensiones militares, se dicten en materia de pensiones civiles, se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, y las que se señalen como competencia del Tribunal.

La Justicia Administrativa que regula el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se sustenta actualmente en las Salas Regionales y la Sala Superior del mismo.

Si bien es cierto que la evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha dado resultados satisfactorios dentro de la impartición de justicia administrativa en México, también lo es que a lo largo de la misma se ha presentado un problema endémico dentro del proceso contencioso administrativo el cual es la lentitud de los procesos.

Las causas principales de la lentitud procesal no pueden superarse con medidas legales ni con la debida actuación al amparo del principio de tutela jurídica efectiva, ya que la causa principal de la duración excesiva de los procesos es la falta de órganos jurisdiccionales en número y en cuantía suficientes, para decidir en un plazo razonable, las controversias sometidas a jurisdicción de ellos, con esto puede sino desaparecer, si al menos controlarse la dilación de los asuntos.

La consagración del principio de seguridad jurídica dentro del marco del Derecho Procesal Fiscal, a través del cual se busca la impartición de Justicia Administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se lograría con el establecimiento expreso de medidas cautelares para garantizar los efectos del procedimiento.

Podemos concluir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Órgano Jurisdiccional dotado de plená autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo, en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial.

1.2 NATURALEZA JURIDICA.

Al hablar de la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, diríamos que esta es inconfundible, pues este tribunal se constituye como una réplica del Consejo de Estado en Francia, pues este último paso de ser un tribunal de justicia retenida a ser de justicia delegada, es decir que este órgano emitiría sus sentencias sin estar sujetas a una revisión posterior por ningún órgano ministerial.

No obstante que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es considerado como un órgano jurisdiccional que se ubica dentro de la Estructura del Poder Ejecutivo Federal y que se encarga de resolver controversias administrativas, el Doctor Jorge Carpizo señala en relación a la ubicación formal de los Tribunales Administrativos, que los mismos son de jurisdicción especial, únicamente en cuanto al objeto, el caso, y el supuesto de su competencia, y si fuera necesario ubicar a estos tribunales dentro de uno de los poderes federales, se puede considerar que el mismo se encuentra en el marco del Poder Judicial por las siguientes razones:

A.- Son tribunales, similares a los Judiciales con plena autonomía e independencia.

B.- Sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal, es decir, no son Tribunales decisorios de última instancia sino que también como cualquier otro Tribunal sus decisiones llegan a una Corte de jerarquía Superior del Poder Judicial Federal.

C.- Los magistrados gozan de las mismas garantías individuales que los integrantes de otros Tribunales.

D.- La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; es obligatoria, así como la de los Tribunales Colegiados que funcionan dentro de su jurisdicción territorial".⁶

⁶ CARPIZO, Jorge. Bases Constitucionales de los Tribunales Administrativos. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, N°1, de 1º de julio de 1972, vol. I.

La ley de Justicia Fiscal de 1936 afirmaba:

"El Tribunal Fiscal de la Federación, estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo... pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integren ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace."⁷

El error que se indujo al establecer, que el Tribunal fallará en representación del Poder Ejecutivo, por delegación de facultades que la Ley le hace, lo que realmente se debió haber establecido expresamente en la ley, es que el Ejecutivo al expedir la Ley de Justicia Fiscal lo hacía por delegación de facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la Unión en el año de 1935, de lo cual podemos concluir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal Administrativo de justicia delegada y no de Justicia retenida.

En esta misma línea de pensamiento, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desde su origen y hasta ahora, se constituyó como un Órgano Colegiado ante el cual en un principio el Juicio Fiscal era de carácter sumario, ya que la única segunda instancia la constituía el juicio de amparo, y las autoridades administrativas carecían de recursos contra las sentencias.

El procedimiento Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa esta caracterizado por ser escrito y extremadamente formal, lo cual si bien es cierto respeta los estatutos que dicho Órgano Colegiado establece para promover juicios ante él, también lo es que dichos caracteres contrarían el principio constitucional que reza que la Administración de Justicia debe ser pronta y expedita.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente conoce de resoluciones definitivas, siendo estas las que no admiten recurso administrativo alguno, o cuando la interposición de ese sea optativa para el contribuyente; lo cual implica que ante dicho Tribunal se respeta el principio de jurisdicción revisora francés, que implica la necesidad de que la administración haya conocido antes lo que el particular pretende de la misma, y en consecuencia dicte el acto administrativo, a través del cual se conoce el período oficioso, y en caso de que se estime que dicho acto vulnere sus intereses podrá acudir al período contencioso,

⁷ Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936, p. 2.

para la resolución de las pretensiones en los conflictos de jurisdicción administrativa.

En este orden de ideas, considero al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un tribunal formalmente administrativo, ya que esta ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo Federal, y materialmente jurisdiccional por tener como objeto primordial el impartir Justicia Administrativa; sin olvidar que es un tribunal de justicia delegada en contraposición a la justicia retenida, ya que es un órgano jurisdiccional administrativo, autónomo, para dictar sus fallos.

Mucho se ha discutido acerca del carácter del juicio contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, algunos autores, entre ellos Emilio Margáin Manautou, considera que este Tribunal es de anulación, en cambio para Alfonso Cortina Gutiérrez y Alfonso Nava Negrete, entre otros, se trata de un Tribunal de plena jurisdicción.

Conforme a la doctrina las diferencias sustanciales entre un contencioso de anulación, objetivo o de ilegitimación, y un contencioso de plena jurisdicción o subjetivo, pueden identificarse en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y a sus efectos.

Respecto de su finalidad, tenemos que el Tribunal de simple anulación sólo se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la administración, por tal motivo se ha instaurado este tipo de contencioso para conocer la afectación de un interés legítimo; mientras que en el de plena jurisdicción se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, este contencioso se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos.

En cuanto a la finalidad de nuestro contencioso administrativo, fue instaurado para la protección de los derechos subjetivos públicos, pues para la procedencia del juicio es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante, como se desprende a contrario *sensu* de la fracción I del artículo 202, del Código Fiscal de la Federación.

Por lo que respecta al procedimiento, en el de anulación se desarrolla en juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la Administración como parte demandada, pues su intervención sólo se reduce a rendir un informe que le

requiere el tribunal. La administración, en el contencioso de anulación no es parte, su intervención consiste más en informar que en defender. Hay en este juicio un interés mayor en rever el acto y conformarlo a la legalidad, que en dar razón a la administración pública o al recurrente, el tribunal suple las deficiencias que hubiera en el recurso. En cambio, el procedimiento en el contencioso de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso de todas sus etapas procedimentales, dando oportunidad a los colitigantes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que considere pertinentes.

En este aspecto, el contencioso administrativo regulado por el Código Fiscal de la Federación tiene el carácter de subjetivo o de plena jurisdicción, pues el procedimiento instaurado está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal.

Respecto de la sentencia, el de simple anulación solo se constriñe a reconocer la validez o declarar la nulidad del acto según corresponda; en cambio, en el de plena jurisdicción se emite una sentencia de condena.

Conforme a esta categoría nuestro contencioso administrativo en algunos casos es de anulación pues se constriñe a reconocer la validez o declarar la nulidad del acto; sin embargo, en otros casos la sentencia trae como consecuencia una condena por la autoridad demandada, como por ejemplo en los asuntos de pensiones civiles o militares cuando la nulidad es a efecto de que se otorgue al actor una pensión mayor de la que había considerado la demandada, o en los casos de devolución de impuestos, en la que se condena a la devolución de estos.

Acorde con este análisis se concluye que el contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene carácter mixto en virtud de que el procedimiento instaurado esta estructurado con los principios de un juicio procesal, situación que lo hace ser de plena jurisdicción y respecto de la sentencia su carácter es de simple anulación pues solo se constriñe a reconocer la validez o declarar la nulidad del acto, según corresponda es un Tribunal autónomo, como se expresa en la ley de justicia Fiscal.

“Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del

Tribunal." Autonomía que se consagra en el artículo 1° de la ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa".⁸

1.3. UBICACIÓN EN RÉGIMEN CONSTITUCIONAL.

El establecimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, así como en la promulgación de la Constitución de 1857, que consagró categóricamente la división de poderes, desapareciendo cualquier vestigio de jurisdicción especial para lo Contencioso Administrativo, quedando dicha jurisdicción en la esfera de la competencia de los Tribunales por medio del Juicio de Amparo, por lo que varios autores sostenían que era anticonstitucional la existencia de Tribunales Administrativos porque violaba la división de poderes, dicho aspecto fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar que la garantía de jurisdicción que consagra el Artículo 14 Constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un Órgano Judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos de lo Contencioso Administrativo a través del Juicio de amparo, la Constitución no sería violada.

Posteriormente, ya promulgada la Ley de Justicia Fiscal; fuente del Primer Tribunal Administrativo en nuestro país, se suscitaron dos corrientes: una que se inclinaba por afirmar que las controversias administrativas no tendrían por qué no ser de la competencia normal del Poder Judicial, y la segunda corriente afirmaba que la existencia de la materia Contenciosa Administrativa, no tenía razón de ser en nuestro ámbito jurídico, toda vez que el Juicio de Amparo era sustituto ideal de dicha materia.

No obstante, la controversia que de este punto se dio, puso en evidencia, que a la creación del Tribunal Fiscal, no había ningún texto que en la Constitución autorizará la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión, ni por el Poder Ejecutivo Federal.

⁸ Ley de Justicia Fiscal. Exposición de motivos. Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936. p.2.

La invocación que hicieran los expositores de la Ley de Justicia Fiscal fue que:

"En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de volverse afirmativamente, pues si bien como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial."⁹

Actualmente la Constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya no es discutible, ya que si bien es cierto que la Constitución de 1917 en su texto original del artículo 104 no previó la existencia de Tribunales Administrativos, también lo es que dicho precepto legal sufrió reformas en los años de 1946 y 1967, con el fin de darle un sustento Constitucional; más aún, en 1976 se reformó el artículo 73 Constitucional para darle facultad al Congreso de la Unión para que el mismo estableciera Tribunales Administrativos.

Dicho proceso de transición, culminó con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, a través de la cual se adicionó la fracción XXIX-H, al artículo 73 de la Constitución, por virtud de la cual se le otorga la facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten ante la Administración Pública Federal o el Distrito Federal y los particulares, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Sin embargo el artículo 104 de la Constitución de 1917 fijó la competencia de los Tribunales Federales, dentro del cual en su fracción I, segundo párrafo, cuyo texto estuvo vigente hasta 1987, se estableció que las leyes federales podían crear Tribunales Administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, los cuales conocerían de controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal o el Distrito Federal y los particulares.

⁹ Exposición de Motivos, de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, p.2.

Son antecedentes inmediatos del artículo 104 Constitucional, el artículo 97 de la Constitución Política de 1857 y la reforma que sufrió en 1884, así como el artículo 103 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que con modificaciones de mero estilo, aprobó el Congreso Constituyente de 1916, pasando a ser el artículo 104 en el texto aprobado.

Considero, que la inconstitucionalidad que se originó con la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desapareció con lo preceptuado en su parte conducente por el artículo ya referido, por lo que a continuación se pasa a analizar el origen y evolución del Artículo 104 Constitucional.

El artículo en comento fue objeto de las siguientes modificaciones esenciales:

La primera reforma sufrida en 1934 en la que se sostuvo la necesidad de que las Controversias que originaron la aplicación y cumplimiento de Leyes Federales y Tratados Internacionales, fueron apelables únicamente en segunda instancia ante el superior inmediato del "A quo" que conozca del asunto en primer grado, lo cual se argumentaba cumpliría en forma mucho más clara con el principio constitucional de impartición de justicia pronta y expedita.

No fue sino hasta 1946, que hubo reforma constitucional, por lo cual se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104, y el texto de la reforma aprobada fue el siguiente:

"En los juicios en que la Federación éste interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos."¹⁰

Esta reforma estableció la base constitucional, para la existencia en el Derecho Mexicano de Tribunales Administrativos, y fijó dos caracteres esenciales a dichos tribunales, primero sólo por Ley Federal se podían crear, y segundo se exige a estos que estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

¹⁰ Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, tomo VII, Porrúa, México, 1978, pp.954-956.

En 1966 se volvió a reformar, dicho artículo, con esta reforma se ratificó la idea de que los Tribunales Administrativos tuvieran como cuna una Ley Federal, previniéndose la posibilidad de que las partes del Procedimiento Contencioso Administrativo pudieran recurrir las sentencias definitivas de estos Tribunales, ante Tribunales del Poder Judicial. A este respecto Héctor Fix Zamudio, menciona que las reformas que entraron en vigor establecieron un aspecto muy importante, como es el reconocimiento de sentencia judicial para las sentencias del Tribunal Fiscal:

"... de tal manera que a partir de entonces dichos fallos deben impugnarse a través del juicio de amparo de una sola instancia, ya sea ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, según la importancia económica o jurídica del asunto (la base esencial es la cuantía de quinientos mil pesos para la competencia de la Corte), amparo que pueden interponer los particulares afectados, ya que las autoridades no pueden interponer dicho juicio, a no ser en forma limitada contra los fallos del propio Tribunal Fiscal, por conducto de la revisión Fiscal."¹¹

Por último el precepto legal en análisis fue reformado en 1974, dicha reforma obedeció a la necesidad de actualizar el texto constitucional, excluyendo las palabras "territorio y territorios Federales, pues a la fecha ya no tenían existencia en la República Mexicana, integrada sólo por Estados libres y soberanos, quedando en su parte conducente de la siguiente manera:

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

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca el asunto en primer grado.

¹¹ FIX ZAMUDIO, Héctor. México: El Organismo Judicial (1950-1975). UNAM, Evolución de la Organización Política Constitucional en América Latina (1950-1975). Tomo 1, México y Centroamérica, UNAM, 1978, p.28.

Las Leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.¹²

Sin embargo en 1987 fue derogado el segundo párrafo del Artículo 104, en virtud de que como se había considerado que las leyes federales eran la única fuente legal para crear los Tribunales Administrativos, dicha competencia o facultad se estableció expresamente para que la ejerciera el Congreso de la Unión; efectivamente, mediante Decreto que entró en vigor el 15 de enero de 1988 se adicionó al Artículo 73 Constitucional la Fracción XXIX-H, dicho artículo a la letra señalaba:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

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

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

I-B.- De los recursos de revisión que se interponga contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo Contencioso-Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las Revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá Juicio o recurso alguno."

¹²Reforma al Artículo 104 Constitucional, Diario Oficial de la Federación de 8 de Octubre de 1974, p. 4.

Con motivo de las reformas a nuestra Carta Magna con la finalidad de establecer un nuevo régimen jurídico para el Distrito Federal, el 25 de Octubre de 1993, apareció publicado el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo destacarse para efectos del presente trabajo, las reformas a los artículos 73 fracción XXXIX-H, 104, I-B y 122, fracción IV inciso e, mismos que a continuación se transcriben:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

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

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

I-B De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e), del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 que esta Constitución fije para las revisiones en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno."

Concluyéndose que la ubicación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el Régimen Constitucional se encuentra regulada por los Artículos 73, y 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que ya han sido analizados para su estudio.

1.4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

La organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra regulada por la Ley Orgánica de dicho Tribunal, como lo indica en su artículo primero.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que le otorga su Ley Orgánica, por lo que actúa con total independencia hacendaría y demás autoridades administrativas, ya que posee presupuesto propio y el nombramiento de sus magistrados es por el Presidente de la República, con aprobación del senado.¹³

La primera integración del Tribunal Fiscal, consistió en el establecimiento de cinco Salas integradas por tres magistrados cada una, sin embargo a partir del crecimiento de su competencia, se aumentó el número de Salas y de Magistrados, las cuales pasaron de cinco a siete Salas y de quince a veintidós Magistrados, según reformas a partir de 1947.

Al amparo de la Ley Orgánica, publicada en febrero de 1978, en vigor a partir de agosto de ese año, el Tribunal sufrió una modificación estructural, se creó una Sala Superior integrada por nueve magistrados y Salas Regionales, estableciendo seis Salas Regionales Metropolitanas, y una Sala Regional en diversas Regiones del país, las que fueron creándose paulatinamente.

Siguiendo la evolución del Tribunal, conforme a la vigente Ley Orgánica, en vigor, ahora la Sala Superior, se encuentra integrada por once Magistrados, organizados en dos secciones con cinco Magistrados cada una y un Presidente, que no integra sección, funcionando además en Pleno. También se integra por Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una.

Los Magistrados duran seis años en el primer ejercicio de su cargo. Al término de dicho ejercicio los Magistrados de la Sala Superior, podrán ser designados por única vez, por un periodo de nueve años, y los Magistrados de las Salas Regionales, podrán ser designados por un segundo periodo de seis años, si éstos, al final de este segundo periodo, fueron designados nuevamente, serán

¹³ Artículos 1º y 3º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

inamovibles. A este respecto, nada agradable es la discriminación de que para el Magistrado de Sala Superior no hay edad límite, mientras que para el Magistrado de Sala Regional dejará de serlo al cumplir 70 años de edad.¹⁴

DE LA SALA SUPERIOR.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compondrá de once Magistrados, de entre los cuales se va a elegir al Presidente del Tribunal y esta Sala Superior actuará en Pleno o en dos Secciones, para el mejor desahogo de sus asuntos.¹⁵

Es importante destacar que de acuerdo con el artículo 8 de la Ley Orgánica en estudio, este Órgano tendrá un Secretario General de Acuerdos para cada sección de la Sala Superior, un Oficial Mayor, un Contralor, Secretarios Actuarios y Peritos necesarios para el despacho de los negocios del mismo Tribunal.

El pleno se integrará de los Magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal y para poder sesionar requiere la presencia de siete de sus miembros y sus decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de sus integrantes presentes quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal como lo establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su artículo 13.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica en cita, las Secciones de la Sala Superior se integran con cinco magistrados entre los cuales se elegirán a sus presidentes, bastando la presencia cuando menos de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar la Sección, las resoluciones de las secciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes.

Las principales atribuciones de la Sala Superior son:

"I.- Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administración.

¹⁴ Artículo 4º de la Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁵ Artículo 12 de la Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

X. Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de

Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

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

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

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

XIV. Las demás que establezcan las leyes.¹⁶

Las Secciones de la Sala Superior son competentes para resolver los juicios en los siguientes casos:

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

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

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

¹⁶ Artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

También son competentes para resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de las Secciones, así como la queja y determinar las medidas de apremio; fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, así como ordenar su publicación.¹⁷

En cuanto a la fijación de la Jurisprudencia, cuando el Pleno de la Sala Superior aprueba tres precedentes en el mismo sentido, sin ninguno en contrario, se establece la Jurisprudencia obligatoria para las Salas Regionales y para las dos Secciones de dicha Sala; las Secciones de la Sala Superior pueden establecer Jurisprudencia obligatoria para las Salas Regionales, pero no es obligatoria para el Pleno o para la otra Sección, cuando se apruebe cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

DE LAS SALAS REGIONALES.

Las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, están integradas por tres magistrados cada una y para que puedan sesionar será indispensable la presencia de todos sus integrantes, tomando sus decisiones por mayoría de votos como lo indica el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y se requiere de la presencia de todos para emitir sus fallos.

El territorio Nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, en donde se establecerá su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y la fecha de inicio de funciones.

Las Salas Regionales conocerán de resoluciones emitidas en materia fiscal y los casos que versan sobre pensiones civiles o militares; las que dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras federales; las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación entre otras que se señalan en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal, con excepción de los casos que corresponda resolver el Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, de los cuales se encargarán de la instrucción.

¹⁷ Artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Conocerán estas Salas de los juicios por razón de territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada y si fueren varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular se atenderá a su domicilio.

La función principal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, es impartir justicia administrativa y dirimir controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Seguro Social, así como las autoridades administrativas como las funciones del Gobierno Federal, y se encuentran establecidas en el artículo 11 de la Ley Orgánica del mismo Tribunal, que analizaré en el siguiente apartado.

1.5. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA (artículos 11 y 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

La Constitución Federal establece en el artículo 16, que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente.

En sentido jurídico general, la competencia alude a "una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos".¹⁸ Así, el juzgador, para conocer y resolver una controversia o litigio debe ser competente.

Según De Pina Rafael y Castillo Larrañaga, la competencia en sentido lato la entendemos como el "ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones". En sentido estricto, entendemos a la competencia referida al órgano jurisdiccional, desde el punto de vista procesal es la que nos interesa y en este sentido se puede afirmar que es "el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones".¹⁹

¹⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 167.

¹⁹ DE PINA, Rafael y Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil, 8ª ed., Porrúa, México, 1969, p.35.

La competencia como concepto específico obedece a razones prácticas de distribución de la tarea de juzgamiento, tales como la materia, la cuantía, el grado y el territorio.

Para los fines del presente estudio nos interesa solamente la competencia por territorio del tribunal y la competencia por materia respecto de la cual puede conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyo contenido son la materia tributaria, Conflictos sobre prestaciones de Seguridad Social, Interpretación de contratos de obra pública, Responsabilidad Patrimonial del Estado, requerimiento de pago de garantías a favor de entes públicos, Comercio Exterior y en materia Administrativa en general.

La competencia por materia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra establecida en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y el artículo 31 de dicho ordenamiento señala la competencia en razón del territorio, la cual corresponde a las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que se deduce que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene competencia en razón de la materia y el territorio.

La competencia de los órganos en función del territorio, implica una división geográfica del trabajo, determinada por circunstancias y factores de tipo geográfico, demográfico, económico y social, en este contexto para llevar a cabo las funciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con fundamento en el artículo 28 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal y el **ACUERDO G/10/2001**, de fecha 25 de enero del 2001, del mismo Tribunal en cita, el Territorio Nacional se dividirá en 17 regiones, que a continuación se señalan, fijándose por la Sala Superior el nombre y límites territoriales de cada una de ellas.

I.- Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California, habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Noroeste I**, con sede en la Ciudad de Tijuana, Baja California.

II.- Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora, habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Noroeste II**, con sede en Ciudad Obregón, Son.

III.- Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa, Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Noroeste III**, con sede en la Ciudad de Culiacán, Sin.

IV.- Del Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua, habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Norte-Centro I**, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua.

V.- Del Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila, 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, Coahuila.

VI.- Del Noreste, que comprende los Estados de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas, 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, Nuevo León.

VII.- De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit, habrá dos Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional del Occidente y Segunda Sala Regional del Occidente**, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco.

VIII.- Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes, habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Centro I**, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes.

IX.- Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro, habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Centro II**, con sede en la Ciudad de Querétaro, Querétaro.

X.- Del Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán, Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Centro III**, con sede en la Ciudad de Celaya, Guanajuato.

XI.- Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de 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, Estado de México.

XII.- De Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla, 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, Puebla.

XIII.- Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz, habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Golfo**, con sede en la Ciudad de Jalapa, Veracruz.

XIV.- Del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero, habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Pacífico**, con sede en la Ciudad de Acapulco, Guerrero.

XV.- Del Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca, habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Sureste**, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oaxaca.

XVI.- Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche, habrá una Sala, que se denominará: **Sala Regional Peninsular**, con sede en la Ciudad de Mérida, Yucatán.

XVII.- Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos, 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.

XVIII.- Del Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del propio Estado, habrá una Sala, que se denominará: **Sala Regional del Golfo Norte**, con sede en Ciudad Victoria, Tamaulipas.

XIX.- Chiapas-Tabasco, habrá una Sala que se denominará **Sala Regional Chiapas-Tabasco**, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

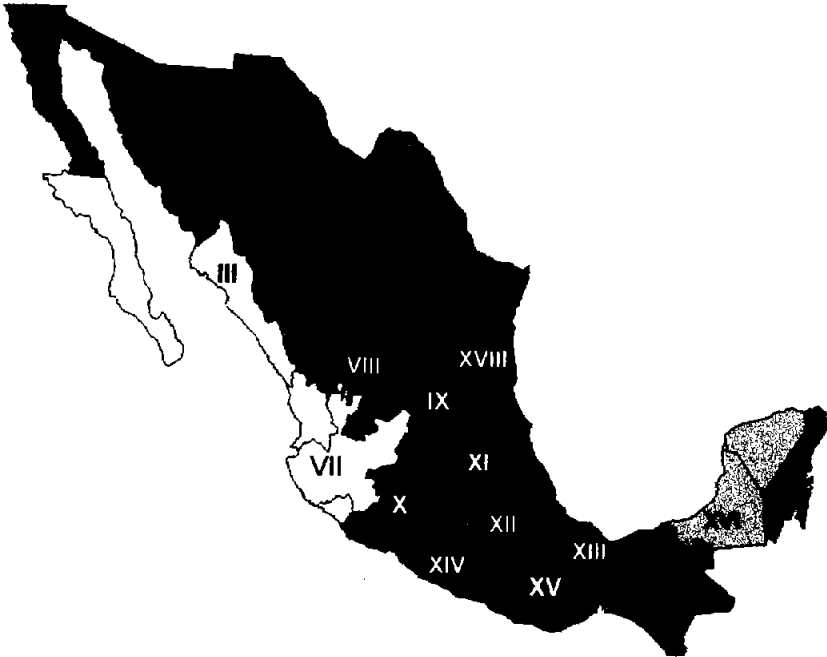
XX.- Del Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo, habrá una Sala, que se denominará **Sala Regional del Caribe**, con sede en la Ciudad de Cancún Quintana Roo.

Por razón del territorio, las Salas Regionales, de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su artículo 31, señala que serán competentes, por razón de territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueren varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

Cuando la demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentra la sede de dicha autoridad.

La competencia por materia se instaura en virtud de la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio, este criterio de distribución del quehacer judicial toma en consideración la creciente necesidad de conocimientos especializados, respecto de las normas sustantivas que tutelan los intereses jurídicos involucrados en el debate sujeto a juzgamiento.

Distribución de las Salas Regionales



Número de Sala	Ubicación	Número de Sala	Ubicación
I	Noroeste I	XI	Hidalgo México
II	Noroeste II	XII	Oriente
III	Noroeste III	XIII	Golfo
IV	Norte Centro I	XIV	Pacífico
V	Norte Centro II	XV	Sureste
VI	Noreste	XVI	Peninsular
VII	Occidente	XVII	Metropolitana
VIII	Centro I	XVIII	Golfo Norte
IX	Centro II	XIX	Chiapas Tabasco
X	Centro III	XX	Caribe

Este tribunal, que en sus inicios tuvo una competencia exclusivamente Fiscal, que denominamos tributaria, en la actualidad también conoce de multas administrativas por violación a Leyes Federales; pensiones civiles y militares; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública centralizada; sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales; sobre la que impone sanciones administrativas por responsabilidades administrativas de los servidores públicos; requerimientos de pago de garantías a favor de la Federación, Estado y Municipios, y las que nieguen a los particulares la indemnización por daños y perjuicios causados por servidores públicos; competencia que se encuentra prevista en el artículo 11 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal.

En efecto, tal precepto establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas²⁰ siguientes:

- I. Las dictadas por las 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.

Esta fracción comprende las resoluciones definitivas de todas las autoridades fiscales federales, entendiéndose a estas como aquella autoridad dependiente o no de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la facultad de determinar créditos fiscales a los contribuyentes; así como de los organismos fiscales autónomos, los cuales son aquellos que de acuerdo con la Ley respectiva que los regula, se les otorga la facultad de que las resoluciones que emitan por medio de las cuales se determinen créditos o se den las bases para su liquidación, tengan el calificativo de fiscales: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

²⁰ Se consideran resoluciones definitivas en materia tributaria aquellas que no admiten recurso administrativo o cuando su interposición sea optativa, y se determine la existencia de una obligación fiscal impuesta por una autoridad a efecto de cumplir con las disposiciones de cierto ordenamiento, se fije en cantidad líquida una obligación, o se den las bases para su liquidación; así como las que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado, así mismo, las que requieran el pago de obligaciones fiscales a cargo de terceros, y las que causen un agravio en materia fiscal, distinto de los anteriores.

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.

El artículo 4° del Código Fiscal de la Federación, dichos ingresos son los créditos fiscales que tiene derecho a percibir el Estado o sus Organismos Descentralizados que provengan de contribuciones (según el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación: las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos), de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga Derecho a exigir de sus Servidores Públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir.

III. Las que impongan multas por infracción a las normas Administrativas Federales.

El Ministro Mariano Azuela Gúitrón,²¹ señala que al infringirse un ordenamiento administrativo federal, la autoridad competente impone una sanción, la cual generalmente puede ser recurrida ante la propia autoridad sancionadora o ante el superior jerárquico de ésta. "por lo que normalmente es la resolución que se pronuncia en esta instancia la que se objeta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Asimismo, debe agotarse el juicio de Nulidad para que proceda el juicio de garantías."

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal²² distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

Estas cuatro fracciones tienen en común el que se refieren a ingresos de naturaleza fiscal, por lo cual las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son competentes para conocer de toda controversia de naturaleza fiscal (ya sea que deriven de tributos, productos o aprovechamientos), que surgen en materia federal.

²¹ AZUELA GÚITRÓN, Mariano. El Tribunal Fiscal de la Federación. En jurídica, Anuario del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, N°.10, julio de 1978, p 104.

²² Se entiende por materia fiscal, todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de la infracción a las leyes que determinan dichos impuestos.

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 sea el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o en el tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrá 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.²³

La competencia de las Salas no incluye las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados por organismos descentralizados, pero del supuesto que sí se contempla por esta fracción, se incluyen los bienes muebles e inmuebles que serán objeto de los contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Ejecutivo Federal.

²³La administración Pública Federal Centralizada comprende la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo, integran la Administración Pública Centralizada. Artículo 1º, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

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.

En la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos se establece en el artículo 73, que aquellos servidores públicos que se encuentren afectados por resolución administrativa dictada en su contra, tienen la opción de interponer el recurso de revocación o de impugnarla directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de que la resolución que sea dictada en dicho recurso de revocación, será impugnante ante el citado Tribunal Fiscal.

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.²⁴

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.

“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 Contraloría y Desarrollo Administrativo, 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 cualquier otra.”

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

²⁴ Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Art. 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

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.²⁵

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

Tratándose de la materia de Comercio Exterior, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra únicamente establecida, respecto de las resoluciones definitivas que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto, que se haga valer en contra de resoluciones, que versen sobre:

- a) En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos a la participación en cupos de exportación o importación.
- b) En materia de certificación de origen.
- c) Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación de prácticas desleales de Comercio Internacional y de medidas de Salvaguarda.
- d) Que declaren concluida la investigación, sin imponer cuota compensatoria.
- e) Por las que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial responde a las solicitudes que los interesados le hacen a cerca de si una determinada mercancía está sujeta a una cuota compensatoria.
- f) Que declaren concluida la investigación de prácticas desleales al Comercio Internacional.
- g) Que desechen o concluyan la solicitud de revisión de cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen dichas cuotas.
- h) Las que impongan sanciones a que se refiere la Ley de Comercio Exterior.

²⁵ Artículo 77 bis, Ley Federal de Servidores Públicos.

Este ordenamiento excluye de la impugnación, a través del recurso señalado y ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los actos que determinen cuotas compensatorias definitivas y los que las apliquen así como aquellos que dicten la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cuando el interesado opte por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados o convenios Comerciales Internacionales de los que México sea parte.

Es pertinente hacer la aclaración que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad de conocer del recurso administrativo de revocación que se interponga contra las resoluciones en materia de certificación de origen y de cuotas compensatorias. La Secretaría de Economía será competente para conocer sobre la impugnación de las demás resoluciones establecidas en el citado artículo.

Los juicios de nulidad que se interpongan en esta materia son de la competencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Pleno o las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Sala Superior de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrá ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales. En los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I inciso a), del Código Fiscal de la Federación, sea por que su valor exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario para el Distrito Federal, o por que para la resolución de los juicios sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En dichos casos, las Salas Regionales instruirán el juicio, y una vez que se haya cerrado la instrucción los remitirán a la Sala Superior para que dicte sentencia.

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

El artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos establece las sanciones por faltas administrativas que se impondrán a los servidores públicos, las cuales pueden consistir en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto,

sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público

XIII.- Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento, 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.

Se amplió la competencia del citado Tribunal a cuestiones propias del derecho administrativo, considero que por esta razón se cambió el nombre al Tribunal Fiscal de la Federación, otorgando seguridad jurídica a los particulares al establecerse de manera precisa que previamente al juicio de garantías, se tendrá que agotar el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En este sentido, el Tribunal Fiscal ahora conocerá adicionalmente de cuestiones administrativas.

XV.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal. Entre las que se encuentran:

- Las que se refieran a requerimientos de pago, sobre fianzas administrativas que se otorguen a favor de la Federación del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios; así como respecto de fianzas que se otorguen a favor de la Federación para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros.²⁶
- Las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por sanciones administrativas previstas en la Ley.²⁷
- Las que se emitan de acuerdo a la Ley de Comercio Exterior.

Asimismo, se incorpora como competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa casi la totalidad de las materias que realizan las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, dicho órgano jurisdiccional es competente para conocer de las resoluciones que resuelvan el recurso de revisión, previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual es procedente para impugnar los actos y resoluciones de

²⁶ Artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

²⁷ Artículo 54, LFRSP.

las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, de las materias que regula dicho ordenamiento procesal.

En esta medida, si dicho ordenamiento procesal, de acuerdo con su artículo 1º, se aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, con exclusión de las materias que en el mismo se establece, y de las cuales las únicas que no son competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son las relativas a la materia electoral, justicia laboral y agraria.

———— CAPITULO II ————

EL ACTO ADMINISTRATIVO

CAPITULO II. EL ACTO ADMINISTRATIVO

2.1. CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La lucha contra la pobreza y la búsqueda del bienestar y cultura del pueblo son fines de la Administración Pública de nuestro país, sin embargo, su finalidad principal es la de dar satisfacción al interés general.

La función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas al ordenamiento jurídico. Las funciones: constituyente, legislativa y jurisdiccional del Poder Público se agotan en la emisión de actos jurídicos, sin que requieran necesariamente la realización de operación material alguna, por el contrario la función administrativa, de tal Poder, requiere además de la emisión de actos jurídicos, la ejecución de los mismos, mediante operaciones materiales.

Ahora bien, la Administración Pública, al encausar el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral, se manifiesta en una intensa actividad, la cual se concretan en numerosos actos jurídicos, creadores de derechos y obligaciones, para los cuales dispone de medios para hacerlos cumplir, y estos actos jurídicos, por ser la manifestación de voluntad de la administración se denominan **actos administrativos**.

Para el presente estudio es menester hacer distinción entre acto y hecho jurídico, con el fin de conceptuar al acto administrativo.

"El hecho jurídico es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho."²⁸ Sin que esas consecuencias jurídicas se busquen, es decir, sin que intervenga la voluntad del hombre para producirlas.

²⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", 13ª ed., Porrúa, México, 1997, p. 809.

Asimismo, el acto jurídico es la manifestación de voluntad dirigida a producir efectos jurídicos o consecuencias de derecho, con la expresa intención de que estos se realicen, es decir, se buscan esas consecuencias jurídicas.

Si bien el acto administrativo es una especie del acto jurídico, pues participa de sus características, siendo la expresión de una voluntad que produce efectos jurídicos, el acto administrativo tiene características propias, que lo distinguen del género y de otras especies de actos como los civiles, penales, laborales, mercantiles. Como todo acto jurídico, el acto administrativo es el conjunto de tres elementos, que son: la reglamentación jurídica, el hecho y la voluntad del autor del acto.

Sin dejar de soslayar las diferentes connotaciones con que ha sido definido el acto administrativo, no resulta inadmisibles que sobre tal concepto haya tantas definiciones como autores existen, y por tanto al analizar esas definiciones, se puede apreciar que no hay un consenso de la doctrina que coincida sobre un concepto único del acto administrativo.

Un extenso sector de la doctrina considera, en sentido amplio, que el acto administrativo es el realizado en ejercicio de la función administrativa, el cual produce efectos jurídicos. Como señala el profesor Argentino Agustín A. Gordillo: "Acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar que órgano la ejerce".²⁹

Ahora bien, en sentido restringido, el destacado autor Miguel Acosta Romero define al acto administrativo como *"una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"*.³⁰

En este mismo sentido, Alberto Pérez Dayan, al acto administrativo lo define como *"toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un*

²⁹A. GORDILLO, Agustín. "El Acto Administrativo", 2ª ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1969, p.40.

³⁰ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. cit., p. 811.

órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos".³¹

Para Alfonso Nava Negrete, "es la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas".³²

Jorge Fernández Ruiz, lo define como "la declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos".³³

Analizando los anteriores conceptos, puedo definir al acto administrativo como **una declaración unilateral y concreta de voluntad, de una autoridad administrativa competente, con efectos jurídicos directos e inmediatos, con el propósito de satisfacer el interés general.**

Resulta oportuno analizar el conjunto de elementos que esta definición indica:

1) *Declaración de voluntad*, porque en contradicción con el término "manifestación de voluntad", obedeciendo al contenido semántico, mientras el verbo "manifestar" se define como la acción de dar a conocer algo, "declarar" precisa un querer, una intención³⁴. La voluntad se refiere a la intención que tiene la autoridad administrativa para actuar de tal o cual manera, pero siempre respetando el Estado de derecho, ceñirse a lo que el sistema jurídico le impone.

2) Esa declaración de voluntad es *unilateral y concreta*, es decir, es unilateral porque sólo puede ser producto de la propia administración pública, sin que para su perfección intervengan los gobernados, por ejemplo, el nombramiento de un Jefe de Estado, es unilateral, aunque después se convierta en bilateral, al aceptar el nombramiento la persona designada. Es concreta por que atiende exclusivamente a crear una situación jurídica subjetiva, es decir, respecto de situaciones jurídicas individuales y específicas.

³¹ PERÉZ DAYAN, Alberto. "Teoría General del Acto Administrativo", México, 2003, p. 53.

³² NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano", Porrúa, México, 1995, pp. 288, 289.

³³ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. "Derecho Administrativo", Mc Graw-Hill, México, 1998.

³⁴ Diccionario Larousse.

3) *De una autoridad administrativa competente*, debe de emanar esta declaración unilateral de voluntad de un órgano administrativo, que además debe ser competente, que actúa a través de su titular, en uso de su potestad pública, lo cual implica que el acto esta fundado en derecho. Esta idea excluye a los actos jurídicos de los particulares y a los actos materialmente administrativos dictados por órganos públicos no encuadrados en la administración (órganos judiciales o legislativos).

4) Los *efectos jurídicos* implica crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos y obligaciones, en favor o a cargo de sujetos individuales específicos. Y son *directos* porque emanan de él mismo, sin la necesidad de un acto posterior que los actualice, e *inmediatos* porque surgen al mismo tiempo con la declaración de voluntad que los produce, es decir, no requieren ningún pronunciamiento externo (legislativo o judicial) que los haga entrar en vigor.

5) Con el *propósito de satisfacer el interés general*, pues es el interés de la colectividad, el que persigue la acción administrativa.

2.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Partiendo de que el acto jurídico es de naturaleza compleja y como todo acto jurídico, el acto administrativo tiene características propias y elementos, es decir, de partes que integran su concepto o que concurren a su formación.

Si bien, el acto administrativo tiene elementos que son de carácter esencial, porque son la sustancia misma de ese acto jurídico del derecho público, pues en ellos radica básicamente su regularidad, validez y eficacia, también tiene elementos de carácter accidental, los cuales pueden o no concurrir en la integración del acto administrativo, sin que su ausencia traiga como consecuencia afectaciones serias en su validez y eficacia.

Son elementos esenciales que constituyen el acto administrativo:

- El sujeto
- La voluntad
- El objeto
- El motivo
- El fin
- La forma

El **sujeto** del acto administrativo es un órgano administrativo, no propiamente el funcionario público, ya que el órgano administrativo, es un conjunto de facultades y su titular deberá de actuar dentro de ellas.

En la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos: el sujeto activo, que es el órgano administrativo, el cual crea el acto y el o los sujetos pasivos, quienes son, a quienes va dirigido el acto, los cuales pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o individuos en lo personal.

En cuanto al sujeto activo, el órgano administrativo debe ser competente, es decir que tenga la facultad para realizar determinados actos, que atribuyen a los órganos de la administración pública el orden jurídico, lo cual podemos ver reflejado en la fracción I, del artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual señala:

“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.”

Ahora bien, la competencia es definida como el poder de que este investida la autoridad para expresar su voluntad.

En cuanto a la autoridad, ésta es un órgano del Estado investido de poder de decisión. El Doctor Gabino Fraga define a la autoridad como todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado.

Podemos decir que es expresión de validez del acto de autoridad, la expresión de la competencia del ente actuante, pues lleva al gobernado a conocer, con certeza, cuál es la causa generadora del acto de autoridad, con esto, de no observarse esta condición de seguridad jurídica, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, en el carácter con que lo emita, no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito de competencia respectivo, y si es o no conforme a la ley, para que en su caso este en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo.

Es pertinente hacer mención del criterio jurisprudencial, de que la autoridad administrativa señale con precisión el precepto legal que le otorgue la atribución ejercida y en su caso, la respectiva fracción, inciso y subinciso.

"COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P. /J. 10/94 del Tribunal del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que faculta a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios.

En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, inciso y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignora si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía

individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.

Contradicción de tesis 94/200-SS. 26 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.³⁵

La **voluntad** administrativa es la intención razonada y expresa de la administración de producir un acto especial dado, es uno de los elementos dados básicos del acto Administrativo, que se exterioriza mediante una declaración del órgano correspondiente, adoptando las formas precisas para cada especie del acto.

Esta voluntad debe expresarse a través del representante del órgano administrativo, que es el funcionario público.

A decir de la autonomía de la voluntad, esta es la posibilidad para una persona de crear libremente derechos y obligaciones o de decidir libremente los efectos de derecho y obligaciones dentro del cuadro de la reglamentación jurídica.

Esta voluntad de la administración debe ser espontánea y libre, estar dentro de las facultades del órgano, debe expresarse conforme a los términos previstos en la ley y encontrarse libre de todo vicio, los 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 del Procedimiento Administrativo, en las fracciones VIII y IX del artículo 3º, que a la letra dice:

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

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

³⁵ Tesis jurisprudencial emitida por la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación: noviembre de 2001, Tesis: 2ª/J. 57/2001, página 31.

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.”

Uno de los puntos importantes sobre este tema es el de la firma autógrafa de los actos de autoridad, pues este es un requisito formal elevado a rango de elemento de existencia del acto, toda vez que la firma de su emisor constituye el signo gráfico de la exteriorización de la voluntad de la autoridad emisora, esto es que se considere que el acto tiene la voluntad de su emisor. A decir de lo anterior es menester mencionar el siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tesis: V-P-SS-112, Quinta Epoca, año I, n° 11, noviembre de 2001, página 77, que a la letra dice:

“FIRMA AUTÓGRAFA.- ES UNA CUESTIÓN DE ESTUDIO PREFERENTE .- En las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el juzgado está obligado, conforme a lo dispuesto en el artículo 237, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1° de enero de 1996, a examinar primero a aquellas causales de ilegalidad encaminadas a declarar la nulidad lisa y llana; por tanto, el estudio del agravio relativo a la ausencia de firma autógrafa de la resolución impugnada, debe estudiarse “prima facie” y con carácter excluyente de cualquier otro, ya que la firma autógrafa de los actos de autoridad es un requisito formal elevado al rango de elemento de existencia del acto, toda vez, que la firma de su emisor constituye el signo gráfico de la exteriorización de su voluntad, y si la resolución impugnada no ostenta dicho signo gráfico, estampado de puño y letra de la autoridad emisora; entonces no puede afirmarse que haya existido esa voluntad, razón por la cual, si una resolución de autoridad que afecta la esfera jurídica del particular no ha sido suscrita de manera autógrafa por su emisor, es evidente que no puede atribírsele trascendencia alguna a sus motivos y fundamentos, ya que en estas condiciones el acto administrativo no debe materialmente surtir efecto jurídico alguno, por lo que no es jurídicamente posible analizar los conceptos de impugnación que se enderecen a controvertir su legalidad.

Juicio n° 170/99-04-02-9/172/00-PL-07-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión 9 de mayo de 2001, por mayoría de 7 votos a favor, 1 con los puntos resolutivos y 3 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega. Secretaria: Lic. María Luisa de Alba Alcántara.”

Otra jurisprudencia que al respecto puedo citar es la emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año I, n° 11, noviembre de 2001, tesis: V-P-SS-114, página: 78, Quinta Época, que dice:

"FIRMA AUTÓGRAFA.- SENTIDO DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN QUE NO LA OSTENTA.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, todo acto administrativo debe ostentar firma autógrafa del funcionario competente que lo emite, por lo que si una resolución no contiene dicha firma, ello implica que legalmente se esta en presencia de un acto que carece de autenticidad, razón por la cual, no se tiene certeza de su contenido, no siendo dable que se considere que el acto contiene la voluntad de su emisor, y mucho menos puede atribuírsele trascendencia alguna a sus motivos y fundamentos, ya que en estas condiciones, procede se declare su nulidad lisa y llana, con fundamento en los artículos 238, fracción IV, y 239, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, dado que la misma se emitió en contravención de lo dispuesto en los artículos citados en primer término."

Juicio n° 170/99-04-02-9/172/00-PL-07-04, R.T.F.J.F.A., en sesión de 9 de mayo de 2001, por mayoría de 7 votos a favor, 1 con los resolutivos y 3 en contra.- Magistrado Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega. Secretaria: Lic. María Luisa de Alba Alcántara."

Sin embargo, de la anterior jurisprudencia, el artículo 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, nos menciona que en el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, dándole el mismo valor que la firma autógrafa.

Por lo que respecta al **objeto**, este consiste en producir efectos de derecho y que pueden crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales.³⁶

El objeto se identifica con el contenido del acto, es en lo que consiste la declaración administrativa, la sustancia del acto jurídico y distingue un acto de otro: requisa, concesión, multa, etc., siendo este "la relación jurídica" que crea el contenido del acto, en forma tal que objeto y contenido aparecen identificados, así mismo es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria.³⁷

³⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso, Ob. cit., p. 292.

³⁷ OLIVERA TORO, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", 7ª ed., Porrúa, México, 1997, p. 153.

El objeto debe reunir los siguientes requisitos:

1. Debe ser posible física y jurídicamente,
2. Debe ser lícito,
3. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite (criterio de la especialidad).

Como un ejemplo de creación lo sería la concesión de un servicio público a un particular para explotar una vía general de comunicación, una modificación de situaciones jurídicas lo sería la resolución que modifique las condiciones o términos en que se otorgó la concesión del servicio público y la extinción lo sería en el supuesto del acto que rescate o ponga fin a la concesión.

Por último, en cuanto al objeto, el artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su fracción II, nos dice:

"Son elementos y requisitos del acto administrativo:

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."

El **motivo** del acto administrativo es la circunstancia o circunstancias, de hecho o de derecho, en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto.

Alberto Pérez Dayan distingue, acertadamente, entre el concepto de motivo o causa del acto administrativo, con el de motivación del mismo, y dice que "la motivación de un acto de autoridad, exigida como condición de seguridad jurídica por la Constitución Federal, se hace consistir en el juicio que expresa el órgano público actuante al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable".³⁸ Motivar es señalar las circunstancias de hecho y de derecho inmediatas anteriores al acto que lo originaron o apoyan su emisión.

³⁸ PÉREZ DAYAN, Alberto, Ob. cit., p. 121

Con respecto a lo anterior, el artículo 16 Constitucional, primer párrafo dice:

"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."³⁹

El motivo es la causa o los hechos mismos que le sirven de apoyo a la autoridad para dictar el acto, es el antecedente que lo provoca, precede y funda sus realizaciones, constituyendo de esa manera su razón de ser. Como ejemplo podemos mencionar que al violarse una regla de tránsito (estacionarse el conductor en lugar prohibido para ello), se da una situación de hecho de la cual parte la autoridad para imponer una multa; en este acto viene como parte suya esa situación o hecho.

La **finalidad** de todo acto administrativo es el resultado que persigue la voluntad de la administración al dictarlo.

Si bien, la finalidad de todo acto administrativo, en sentido abstracto, es la de crear consecuencias jurídicas; en sentido concreto es crear efectos jurídicos determinados, dependiendo, en cada caso, de la intención que oriente la voluntad administrativa al dictar el acto de que se trate, pero cualquiera que sea la finalidad perseguida por la voluntad administrativa, ésta debe estar vinculada a la satisfacción de un interés público, debe tener un fin general, en cuanto al interés de la colectividad, y bien sabido es que la administración no puede perseguir más que un fin de interés público, nunca un interés egoísta que dañe a la sociedad, ni una finalidad distinta a la que marca la ley, esto es, si la administración no persigue el fin debido, la doctrina señala que el acto adolece del vicio de desvío de poder³⁹, y se aparta de la finalidad y su conducta es antijurídica, pues sólo debía realizar la facultad prevista por la ley.

La **forma** es la manera en que se exterioriza la voluntad del órgano administrativo, es la materialización del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración formada, la cual puede ser de manera expresa o tácita.

³⁹ *Fundar* es citar los preceptos que le permiten emitir el acto y las disposiciones legales en que se apoya su respuesta.

Según la ley que rija cada acto administrativo, debe contener la forma en que estos deben constar y en defecto u omisión de ella, serán las disposiciones supletorias del Código Fiscal de la Federación, aquellas que llenen dicho vacío, disponiendo en el caso el artículo 38 del Código Fiscal:

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

- I. Constar por escrito, en documento impreso o digital.
- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- IV. Ostentar la firma del funcionario competente y en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que va dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.⁴⁰

En cuanto a la forma expresa, debe ser por escrito según lo exige el artículo 16 Constitucional, es decir, a través del documento escrito o impreso, resultando equívoco el uso de la palabra escrito, ya que por sentido común se entiende que escrito es un documento manuscrito, pero también resulta que escrito es sinónimo de un documento mecanografiado o emitido por un periférico de un ordenador informático.

Hoy en día, difícilmente emitirá la autoridad un documento manuscrito e incluso mecanografiado, dada la generalización de las herramientas cibernéticas y en cambio este requisito se cubre con la firma autógrafa del funcionario correspondiente, no estando lejano el día en que esta firma autógrafa pudiera ser sustituida por algún recurso informático.

⁴⁰ Artículo 38, del C.F.F., 2004.

Por lo pronto, el artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, fracción VI, indica que:

"VI. 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."

Otra modalidad de la forma expresa sería lo relativo a distintas 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 indica que el conductor no debe intentar una maniobra para rebasar a otro vehículo.

Por otra parte, la forma tácita que se manifiesta por hechos o actitudes, que en este caso se reduce al silencio 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 en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario; tal situación se encuentra prevista y regulada por el artículo 17 de la ya citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que a la letra dice:

"Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución debe entenderse en sentido positivo..."

En ese mismo sentido, el artículo 37 del Código Tributario, primer párrafo nos dice que las peticiones que se hagan a las autoridades fiscales deben ser resueltas en tres meses, transcurrido este plazo se considerará que la autoridad resolvió en forma negativa, y entonces el interesado podrá interponer medios de defensa mientras no se dicte la resolución o esperar a que ésta se dicte.

2.3. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Partiendo de la idea de que hay una serie de criterios distintivos del actuar administrativo, los cuales nos permitirá separarlos a través de ciertos elementos objetivos, clasifico a los actos administrativos a partir de seis elementos fundamentales, los cuales se pueden subdividir en otras categorías. Gabino Fraga,⁴¹ nos menciona cinco criterios de clasificación con sus respectivas subclasificaciones, de las cuales nos basaremos para nuestro estudio.

Los actos administrativos se pueden clasificar de la siguiente manera:

1. Por razón de su finalidad,
2. Por la naturaleza misma del acto,
3. Por las voluntades que intervienen en su formación,
4. Por la relación que dichas voluntades guardan con la ley,
5. Por el radio de aplicación del acto,
6. Por el contenido y efectos jurídicos del acto.

Por razón de su **finalidad** de los actos administrativos, tenemos a los actos preliminares o de procedimiento, actos de decisiones o resoluciones y a los actos de ejecución.

Los actos preliminares o de procedimiento son aquellos actos que sirven para preparar otro, que constituye el principal fin de la actividad administrativa, es decir, son un medio, un instrumento para realizar una determinada resolución final (resoluciones o decisiones). A decir de estos actos, están carentes de sustantividad en materia decisoria trascendental, son como simples eslabones del procedimiento, sin individualidad propia. Como ejemplo, tratándose de las actas parciales dentro de un procedimiento de visita domiciliaria.

En cuanto a los actos de decisiones o resoluciones, son aquellos que se dictan como la culminación de una serie de actos previos que le sirven de antecedente, estos actos resuelven una instancia, y cualquiera que sea el sentido de la resolución, es en sí un acto definitivo.

⁴¹ FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", 27ª ed., Porrúa. México, 1988, p. 229.

Los actos de ejecución, son aquellas declaraciones de voluntad administrativa, tendientes a dar cumplimiento a un acto administrativo definitivo, es decir, tiende a hacer cumplir forzosamente las resoluciones o decisiones administrativas, y cuyo ejemplo típico lo encontramos en la facultad económica coactiva. Este acto, siempre será dependiente de un acto administrativo definitivo, por lo cual corre la suerte de este último.

Por la **naturaleza** misma del acto, se subdivide en actos materiales y actos jurídicos.

Los actos materiales son aquellos que no producen ningún efecto de derecho y sólo son relevantes cuando sirven de condición de los actos jurídicos, y estos últimos a diferencia de los primeros sí producen consecuencias de derecho.

Por las **voluntades** que intervienen en su formación, los podemos clasificar en unilaterales y plurilaterales.

Los actos unilaterales, como manifestación de una sola voluntad, es decir, provienen de la única voluntad de la administración, y por lo tanto los actos bilaterales son los que tienen como origen la voluntad de la administración y la de los particulares, en este caso, los contratos administrativos.

El acto simple o formado por una sola voluntad, conserva ese carácter, aún cuando se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos, etc. y esas voluntades intervienen en la formación misma del acto.

Ahora bien, los actos plurilaterales, son aquellos que están formados por el concurso de varias voluntades:

- a) El acto colegial, que es el que emana de un órgano único de la administración, constituido por varios miembros, en tal caso habrá diversas voluntades físicas, pero la voluntad administrativa es una sola.
- b) El acto complejo o colectivo, se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración. Encontramos dentro de esta categoría, el caso de un acuerdo presidencial, que afecta diversos ramos de la Administración Pública y que exige, por esa razón, el refrendo de

todos los Secretarios de Estado, encargados de cada uno de esos ramos, este ejemplo se funde en un solo acto.

- c) El acto unión, en el cual intervienen varias voluntades, en las que ni su finalidad es idéntica, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en los contratos. Como ejemplo, es el nombramiento de un empleado público

Por la **relación que la voluntad creadora de los actos guarda con la ley**, clasifica a los mismos en: actos obligatorios, reglados o vinculados y actos discrecionales. Esta clasificación no implica una participación abismal del acto administrativo, ya que las dos clases de actos tienen su origen en la legalidad y juridicidad.

El acto obligatorio, reglado o vinculado, constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración, una norma jurídica predetermina la conducta del órgano administrativo, así la ley determina no sólo la autoridad competente para actuar, sino también si ésta debe actuar y cómo debe actuar, como ejemplo de este tipo de actos, el relativo a que la autoridad en ejercicio de sus facultades de comprobación debe de 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.

Ahora bien, el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un libre poder de apreciación para decidir si debe abstenerse u obrar, cómo debe actuar y en qué momento lo debe hacer. Así cuando la ley use términos que sean permisivos o facultativos, que no sean imperativos, se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional, de igual manera, cuando la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación, por consideraciones principales de carácter subjetivo, tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, etc. Como ejemplo de un acto discrecional estaría la posibilidad de que la autoridad condone sanciones, según lo prevé el artículo 74 del Código Fiscal Federal.

Por el **radio de aplicación del acto**, éstos se clasifican en internos y externos, según que sólo produzcan sus efectos en el seno de la administración o trasciendan fuera de ella.

Dentro de los actos internos, se consideran las medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas, actos relacionados con la aplicación y funcionamiento del estatuto legal de los empleados públicos. También podría considerarse dentro de estos actos a las circulares, instrucciones y disposiciones que las autoridades superiores dicten para ilustrar a las inferiores en la aplicación de la ley.

A decir de los actos externos, se comprenden todos aquellos por los cuales se realizan las funciones del Estado y que trascienden a la esfera de los particulares, como lo menciona Gabino Fraga⁴²: "Dentro de la categoría de actos externos quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, o sea las de prestar los servicios que son a su cargo, las tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público, las de ordenar y controlar la acción de los particulares y las de gestión directa."

Por el **contenido y efectos jurídicos de los actos** tenemos a los actos que amplían las facultades, o la esfera de acción de los particulares, como es el caso de la concesión administrativa, por medio de la cual un particular puede prestar un servicio público o la explotación de un bien de la Nación, también puede considerarse en este rubro a las exenciones y condonaciones, así como a los subsidios, franquicias, a la autorización, licencia o permiso.

También encontramos dentro de esta clasificación a los actos que limitan las facultades o derechos de los particulares, los cuales restringen la esfera jurídica de los mismos, dentro de estos actos encontramos el arresto o la clausura, en actos con los cuales indudablemente se le esta limitando al administrado, ya sea su libertad de tránsito o su libertad de comercio. Jorge Olivera Toro,⁴³ hace referencia a este tipo de actos y menciona que: "Dentro de ellos encontramos a las sanciones, que castigan la infracción de las leyes; la expropiación, que impone coactivamente a un particular la privación de su propiedad; la ejecución forzosa, que obliga a los particulares a obedecer las disposiciones de la administración;

⁴² FRAGA, Gabino, Ob. cit., p. 233.

⁴³ OLIVERA TORO, Jorge, Ob. cit., p. 175.

las advertencias en las que se llama la atención sobre el cumplimiento de una obligación; las órdenes administrativas, que imponen al administrado la obligación de hacer, dar o no hacer, llamándose según el caso, mandatos o prohibiciones.

Por último, para concluir con la clasificación de los actos administrativos en cuanto a su contenido y efectos jurídicos, tenemos a las manifestaciones de reconocimiento, dentro de ellas encontramos a: las certificaciones, que son aquellas en donde la administración afirma con fe pública la existencia de un acto o de un hecho que ocurrió dentro de la administración. El registro también lo podemos encontrar dentro de esta clasificación, este es el acto por medio del cual la administración anota determinados actos o hechos cuya realización se requiere hacer constar en forma auténtica. Y por último encontramos a las notificaciones, que son los actos por los cuales se dan a conocer a los interesados las determinaciones de la administración.

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

EFECTOS.

Los efectos del acto administrativo son las consecuencias que dimanar de éste, efectos que se producen al momento en que se perfecciona el acto administrativo. Ahora bien al ocuparnos de la definición del acto administrativo, hice notar que éste está destinado a producir efectos y estos consisten en crear, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general.

Asimismo, partiendo de la idea de un acto administrativo perfecto, en el cual todos sus elementos tanto de forma como de fondo están reunidos, como también sus requisitos se han cumplido, es decir tienen una existencia jurídica plena; en tanto que el acto eficaz, es aquel que se realiza jurídica y materialmente, con lo que produce efectos jurídicos. Ahora bien, para que el acto sea eficaz se necesita una serie de actos subsecuentes, los cuales generalmente se inician con una notificación, como lo mencionan los artículos 8, 9 y 10 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los cuales se transcriben a continuación:

"Artículo 8. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Artículo 9. El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular...

Artículo 10. Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o de autoridades distintos del que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca."

Al hablar de los efectos del acto administrativo, es menester mencionar que éstos pueden ser directos o indirectos; serán directos, la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones o derechos, es decir, producirán obligaciones de dar, hacer o no hacer o declarar un derecho. Los efectos indirectos es en sí la realización de la actividad encomendada al órgano administrativo y la decisión que contiene el acto administrativo. Verbigracia en el cobro de un impuesto, el efecto directo es que se determinó la obligación líquida y exigible, y el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y haga efectivo el crédito fiscal.

Si bien, los actos administrativos son capaces de modificar el patrimonio de los particulares, también crean relaciones entre el Poder Público y el particular. Y bien, los derechos y obligaciones que se generan por virtud del acto administrativo a favor o en contra de determinada persona, en atención a su situación particular, estos derechos y obligaciones tienen un carácter personal, intransmisible, es decir, que sólo pueden ser ejercidos por la persona a la que el acto se refiere.

Gabino Fraga, nos dice que el acto administrativo produce efectos para los autores y causahabientes y no respecto a los terceros, y continúa diciendo que "el autor del acto es el que ha sido parte de él, y sus causahabientes son los que reciben de él un derecho por transmisión universal o un particular, así que el tercero no recibe beneficio, porque la intención del autor es aprovechar

personalmente los efectos del acto".⁴⁴ A decir de lo anterior, Miguel Acosta Romero, nos menciona que "el acto administrativo surte efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la administración, a otras entidades públicas y a los particulares"⁴⁵. Como ejemplo, podría ser la concesión de un servicio público, el cual surte efectos frente a los grupos de personas antes aludidos, sin embargo no siempre los actos administrativos tienen esta condición.

El acto administrativo puede crear derechos tanto personales como reales, entendiendo como derechos reales, un poder jurídico que tiene una persona sobre una cosa o determinados elementos inmateriales, pero apreciables pecuniariamente. Y entendemos como derechos personales⁴⁶ cuando se dirige a los particulares, creando a su favor derechos y obligaciones de manera personal e intransmisible, los cuales sin embargo pueden en algunos casos ser transmisibles. Por ejemplo el nombramiento de un empleado público, una exención de impuestos, otros derechos de los que aún cuando son personales pueden ser transmisibles como los que reconocen marcas o patentes.

EJECUCIÓN.

La ejecución es la posibilidad que tiene el acto de producir sus efectos, es decir, su potencialidad jurídica de realización, su fuerza obligatoria, aquellos que impliquen actos necesarios para llevar a cabo su realización fáctico jurídica, con excepción de los actos declarativos, y que puede llevarse a cabo por los órganos de la propia administración.

Para que un acto tenga la condición específica de ser ejecutivo, este debe ser perfecto, válido y eficaz.

Esta ejecución puede ser voluntaria, tanto por los particulares, como por los órganos de la Administración, y también puede ser forzosa, cuando el afectado se niegue a acatar la exigencia que lleva el acto y entonces es necesaria la coacción, interviniendo la Administración con la facultad de ejecución coactiva y esto puede ocurrir cuando se trata de actos que imponen a los particulares alguna obligación

⁴⁴ FRAGA, Gabino, Ob. cit., p. 279.

⁴⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. cit., p. 842.

⁴⁶ *Derecho personal o de crédito*, es una facultad en virtud de la cual una persona llamada acreedor puede exigir a otra llamada deudor, un hecho, una abstención o la entrega de una cosa.

o de actos de la Administración que puedan afectar la esfera jurídica de los mismos.

La ejecución de las decisiones de la autoridad administrativa por parte de la misma, es admisible, sin necesidad de que intervenga la autoridad judicial, y su fundamento está en el artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, ya que en ella se otorga al ejecutivo la facultad de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, esa ejecución es realizada por medio de los actos administrativos, entendiéndose que el propio Poder Ejecutivo es competente para imponer el cumplimiento de los mismos.

Las condiciones de ejecutoriedad del acto administrativo son:

- a) La existencia de un acto administrativo.
- b) Que ese acto sea perfecto (reunión de todos sus elementos), con validez, es decir cumpliendo los requisitos de ley.
- c) Que tenga condiciones de exigibilidad, es decir, que sea capaz de producir efectos jurídicos y que sea ejecutivo, o sea con potencialidad jurídica.
- d) Que ordene positiva o negativamente al particular y que éste no lo acate voluntariamente.

El acto administrativo puede agotarse de una sola vez (multa), pero hay veces que tiene un tiempo determinado de duración, como el permiso. En ocasiones es permanente, indefinido, como puede ser el de una exención de impuesto durante la vida de una empresa.

Por último, cabe mencionar que la ejecutoriedad del acto administrativo difiere de la ejecutividad, pues a decir de ésta última puede llevarse a cabo o hacerse efectivo por sí mismo; no requiere que intervenga un órgano jurisdiccional, goza pues de la presunción de legalidad del acto, en tanto que la ejecutoriedad, es cuando la autoridad obliga coactivamente al particular para que cumpla con el mismo, cuando éste no se cumple voluntariamente.

EXTINCIÓN.

El acto administrativo desaparece, se pierde o se extingue por diversas razones. Normalmente desaparece por su cumplimiento, pero también puede resultar anormal o irregular y deja de existir jurídicamente o perder toda validez jurídica, para esto la ley previene distintos medios para lograr su extinción y son: la inexistencia, la nulidad, la revocación y la caducidad.

La ley en su artículo 11, nos dice que: "el acto administrativo se extingue de pleno derecho por las siguientes causas:

- 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."⁴⁷

Por otra parte, el acto administrativo no solamente fenece de esa manera, sino también, por las causas que anteriormente mencione y que procedo a explicarlas.

Sobre la *inexistencia* debe mencionarse que aunque no se ha contado con una teoría administrativa al respecto y se siguen los parámetros del Derecho Civil, esta inexistencia se origina por la ausencia de sus elementos esenciales y no produce efecto jurídico alguno, asimismo en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se reconoce como tal esta inexistencia pues prefiere hablar de la nulidad. "Acreditada la inexistencia de un elemento esencial, el tribunal dictará

⁴⁷ Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2004.

sentencia declarando la nulidad del acto, que no reconoce legalidad alguna a cualquier efecto de tal acto.⁴⁸

Para el autor Nava, 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."⁴⁹ Por otra parte indica que se produce la *nulidad absoluta* "si el acto se dicta por la autoridad con violación de la ley que aplica",⁵⁰ y que esta nulidad también puede retrotraer sus efectos. A decir de la nulidad de pleno derecho "el acto se pronuncia en contra de lo que prohíbe la ley"⁵¹ y se requiriere que se prevenga en la ley, cuando es este tipo de nulidad, y los efectos que se producen en esta nulidad carecen de validez desde que nace el acto y no desde que lo declara la autoridad como en las dos nulidades anteriores, la declaratoria de nulidad, en este caso, sólo corrobora lo que prevé la ley.

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 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 efectos retroactivos la declaratoria de nulidad.

En cuanto a la *anulabilidad*⁵² una vez declarada, al acto será considerado válido y gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad y será subsanable durante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos para su plena validez y eficacia, una vez saneado el acto anulable producirá efectos jurídicos de manera retroactiva y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

Según el artículo 7º, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las causas de anulabilidad será que hubiera sido expedido con dolo respecto 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

⁴⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso, Ob. cit., p. 310.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Ibidem, p. 311.

⁵² Artículo 7, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

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 se hubiese omitido la mención de todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Por lo que respecta a la *revocación*, significa que la autoridad deja sin efectos jurídicos a otro, por razones de conveniencia u oportunidad, así como también, la revocación administrativa obedece a supuestos de ilegalidad del acto revocado, descubierta por la misma administración o denunciada por los particulares a través de instancias legales como es el recurso administrativo de revocación.

Por último, cabe mencionar que la *caducidad* es una figura eminentemente procedimental y cuyo propósito es sancionar jurídicamente la negligencia de quien debe impulsar o ejercer sus derechos en el procedimiento. Asimismo para el derecho administrativo la caducidad es un acto administrativo que declara extinguido el derecho de un particular al amparo de otro acto de la misma índole, por el no ejercicio de este derecho en el tiempo que marca el acto o la ley. Se refleja esto en los artículos 57, fracción IV y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tratándose de procedimientos iniciados a instancia del interesado y por causas imputables al mismo. La caducidad en materia fiscal, sanciona a las autoridades fiscales por no ejercer a tiempo sus facultades para determinar las contribuciones omitidas.

Finalmente se tendría que una vez agotados los pasos del desarrollo e instrumentación del procedimiento administrativo que culmina con el acto administrativo, éste puede ser recurrido ante la propia autoridad administrativa quien revisará su legalidad y que no tenga omisiones que lleven a su anulación.

Brevemente es de indicarse que dentro de la teoría de los recursos administrativos, se menciona que éstos tienen como propósito subsanar las omisiones en que se hubiese incurrido en la confección y emisión del acto administrativo y evitar las cargas jurisdiccionales.

Existen distintos recursos administrativos y se ha pretendido en un afán purificador, que sólo subsista el recurso de revisión en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, permaneciendo evidentemente los recursos en las leyes cuyas materias no son expresamente reguladas por la ley antes citada.

———— CAPITULO III ————

**LAS SENTENCIAS DEL
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

CAPITULO III. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

3.1. SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

La substanciación del Procedimiento Contencioso Administrativo se encuentra regulado por el Título VI, del Código Fiscal de la Federación y surge como consecuencia de la impugnación de un acto o procedimiento administrativo. Ahora bien, para que proceda el Juicio de Nulidad en Materia Fiscal Federal se requiere que:

1) *Exista una resolución definitiva*, es decir que esta no debe admitir recurso administrativo alguno en contra de la misma, salvo que éste sea optativo o aquélla este sujeta a revisión de oficio. En relación con lo anterior resulta pertinente hacer mención del criterio sostenido por el H. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII-Marzo, Pág. 206, Octava Epoca, que a la letra dice:

“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES A TRAVES DEL JUICIO DE NULIDAD, CARACTERISTICAS DE LAS. Las resoluciones definitivas que pueden impugnarse ante las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, en términos del artículo 23 de su ley orgánica, son aquéllas mediante las cuales la autoridad administrativa define o da certeza a una situación legal o administrativa; de tal forma que quedan fuera de esa posibilidad aquellos otros actos a través de los cuales la autoridad administrativa solamente opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones sin decidir ni resolver la cuestión suscitada. No es óbice para lo anterior que el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establezca que son resoluciones todos los decretos, autos y sentencias, pues dicha disposición se refiere nada más a las de carácter judicial, que son de naturaleza distinta a la de las resoluciones administrativas.

Amparo en revisión 3122/90. Refaccionaria Nacional, S.A. 30 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez.”

Respecto al término "*definitividad*", resulta pertinente hacer mención del criterio sostenido por el H. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIII-Febrero, pág. 344, Octava Epoca:

"JUICIO DE NULIDAD. SU IMPROCEDENCIA CONTRA ACTOS QUE CAREZCAN DE DEFINITIVIDAD. ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones definitivas, entendiéndose por éstas, aquellas contra las cuales no cabe recurso administrativo alguno o cuando admitiendo tal medio de defensa, su interposición sea optativa para el afectado, se refiere a resoluciones que determinan y definen una situación jurídica concreta y no a aquellos actos meramente preventivos o dictados en el trámite de un procedimiento aún no concluido, de modo que contra el simple requerimiento o solicitud de documentos a un contribuyente para que exhiba ante la autoridad hacendaria copia de las declaraciones que hubiera presentado en relación con las contribuciones a que está afecta, no procede el juicio de nulidad por no constituir una resolución definitiva, pues aun cuando exista apercibimiento de imposición de multa para el caso de no atender la solicitud de cuenta, ello sólo constituye una mera prevención por lo que no se surte la hipótesis prevista por la fracción III del citado dispositivo que prevé la procedencia del juicio mencionado contra resoluciones que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

Amparo directo 1294/93. Video Bruguera, S. A. de C. V. 30 de junio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán."

2) *Que ésta sea emitida por autoridad Fiscal Federal,*

3) *Que la misma cause un agravio al afectado,* asimismo que el promovente tenga un interés jurídico legítimo y directo, y que la resolución impugnada sea personal. Se considera que lesiona el interés jurídico, cuando el gobernado sufre un menoscabo en su esfera jurídica derivado del acto de autoridad, es decir, que con motivo del acto de autoridad resiente un agravio personal y directo, entendiéndose por ello no sólo el impacto que le ocasiona a su esfera de derechos, sino también, que la afectación sea actual o inminente, concreta y objetiva.

En relación con lo anterior resulta aplicable la siguiente jurisprudencia emitida por el H. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV-Septiembre 1996, Tesis: I.3o.A. J/15, Página: 517, Novena Epoca:

"NULIDAD, JUICIO DE INTERES JURIDICO. La procedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se ve constreñida al requisito de que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos del demandante, lo que significa que la procedencia de dicho juicio dependerá, entre otras cosas, de que el actor sufra una lesión en su esfera jurídica causada por la resolución cuya nulidad demanda. Ahora bien, la afectación al interés jurídico se actualiza, si en la resolución impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación no se declara la insubsistencia total del acto sino se le atribuyen determinados efectos, siendo precisamente tal consideración que se ve reflejada en los puntos resolutivos de la misma, la que trasciende en la esfera jurídica de la actora, ocasionándole un perjuicio directo y actual. En efecto, quien a través del recurso ordinario de defensa acude ante la autoridad administrativa competente a demandar la insubsistencia total del acto y en su lugar obtiene una resolución que, aunque deja sin efectos el acto combatido le imprime determinados fines o efectos, tendrá interés jurídico para impugnarla en el juicio contencioso administrativo, porque es precisamente tal cuestión, es decir, la forma en que se resolvió dicho recurso que el actor considera violatoria de las leyes aplicables (artículo 22 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social), lo que le ocasiona un perjuicio directo y actual al demandante y la que constituirá la litis del juicio de nulidad, no debiendo la Sala responsable prejuzgar para decretar el desechamiento de la demanda, porque con ello se deja al actor en estado de indefensión al no existir recurso o medio ordinario de defensa a través del cual pueda ser reparable el perjuicio resentido.

Amparo directo 53/90. Montajes, Construcciones e Ingeniería, S.A. de C.V. 28 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo directo 3803/95. Construcciones Brakosa, S.A. de C.V. 17 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Lourdes Margarita García Galicia, en funciones de Magistrada por ministerio de ley.

Amparo directo 4193/95. Héctor Breña Construcciones, S.A. de C.V. 18 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Amparo directo 4613/95. Andamios y Materiales, S.A. 9 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Amparo directo 1253/96. Plásticos Inyectados y Sopladors, S.A. de C.V. 9 de mayo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: María Antonieta Torpey Cervantes."

4) *Se requiere además que no se presente una causal de improcedencia en términos del Código Fiscal de la Federación.*

El Juicio de Nulidad se inicia con la presentación de la demanda por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dicha demanda también podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, y el plazo de presentación es diferente para la autoridad que para el particular el cual dispone de un plazo de 45 días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación del acto impugnado o en el que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo si no existe notificación legalmente hecha, la autoridad tiene un plazo de 5 años contados a partir del día siguiente a aquél que se haya notificado la resolución favorable al particular. Admitida la demanda, se corre traslado de ella al demandado que puede ser la autoridad que dictó la resolución impugnada o el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa y se le emplaza para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta sus efectos el emplazamiento; cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no es señalada por el actor como demandada, de oficio se le corre traslado de la demanda para que la conteste en el plazo antes señalado. Diez días después de que se haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente de resolución y practicado las diligencias que se hubiesen ordenado y se hayan resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento y no existiera ninguna cuestión pendiente que impida su resolución se notificará por lista a las partes que tienen un plazo de 5 días para que formulen alegatos por escrito y vencido este plazo se hayan o no se hayan presentado alegatos, se declara cerrada la instrucción y a partir de ese momento y dentro de los 60 días siguientes se pronunciará la sentencia, para lo cual dentro de los 45 días siguientes al cierre de la instrucción el magistrado instructor formulara el proyecto respectivo.

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, nos señala las partes en el juicio contencioso administrativo y son las siguientes:

1. El demandante o actor, puede ser el particular o la autoridad, y es quien promueve el juicio de nulidad.

2. Los demandados, puede ser la autoridad que dictó la resolución o el particular favorecido con la resolución que se pretende modificar o nulificar. Asimismo tendrán el carácter de autoridades demandadas las siguientes:
 - I. La autoridad que dictó la resolución impugnada.
 - II. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que emitió la resolución impugnada.
 - III. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en todo caso cuando:
 - Se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.
 - Se controvierta el interés fiscal de la Federación.

En este supuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya no es necesariamente parte en el juicio de nulidad, sino solamente cuando la resolución impugnada haya sido emitida por una autoridad dependiente de ella o por autoridad coordinada en ingresos federales, y en aquellos casos en que se controvierta el interés fiscal y siempre que ella considere necesario que debe apersonarse en el juicio.

3. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, comúnmente llamado tercero perjudicado. Cuando éste es señalado podrá apersonarse en el juicio dentro de los 45 días siguientes a aquel en que se le notifique y corra traslado de la demanda, para hacer las manifestaciones que con forme a su derecho convengan.⁴⁸

La substanciación del procedimiento en el Juicio de Nulidad que hemos reseñado anteriormente puede variar en los siguientes casos:

- a) Si la demanda que se presente no satisface los requisitos exigidos por los artículos 208 fracciones III, IV, V, VII y VIII, no adjunta a la demanda los documentos a que se refiere el artículo 209 del Código Fiscal de la

⁴⁸ Artículo 211 del Código Fiscal de la Federación, 2004.

- Federación, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda, o en su caso de tener por no ofrecidas las pruebas de que se trate, según corresponda. Vencido el plazo, si se cumplió el requerimiento de demanda se admite y sigue su trámite normal y si no se cumplió, se hace efectivo el apercibimiento.
- b) Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.
- c) En el supuesto de que no se señale el domicilio para oír notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones respectivas se realizarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.
- d) Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación cuando se impugna una negativa o bien una resolución escrita que carece de fundamentación y motivación, conforme al artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, para poder referirse a dichos motivos y fundamentos y alegar lo que a su derecho convenga y poder ofrecer las pruebas que estime pertinentes. De la ampliación de la demanda se le corre traslado a las autoridades demandadas y se le emplaza para que contesten la ampliación dentro de 20 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos el emplazamiento. Hecho todo lo anterior continúa el trámite normal del procedimiento.
- e) Si durante la substanciación del procedimiento se invoca por alguna de las partes una notificación practicada antes de la iniciación del juicio y la contraparte considera que se hizo en contravención a las disposiciones legales respectivas, como por disposición expresa del artículo 129 del Código Fiscal de la Federación ya no es procedente el recurso de nulidad de notificaciones y la nulidad de esa notificación debe hacerse valer ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante

ampliación de la demanda, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 210 del ordenamiento citado, se debe proceder en forma análoga a la descrita en el inciso anterior para la presentación de la ampliación de la demanda y para la contestación a la misma, hecho lo cual continua el trámite normal del procedimiento.

- f) Cuando se presenta un incidente de previo y especial pronunciamiento; conforme al artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, siendo relativos a la incompetencia en razón del territorio; el de acumulación de autos; el de nulidad de notificaciones (las practicadas en el juicio); y a la interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia; la recusación por causa de impedimento. En estos casos, a la presentación del incidente se suspende el procedimiento el que solo se reanudara hasta que el incidente ha quedado resuelto. Los otros incidentes previstos en el juicio de nulidad son el de recusación de magistrados y peritos; suspensión de la ejecución de la resolución impugnada; y el de falsedad de documentos: pero al no ser de previo y especial pronunciamiento no suspenden el procedimiento, el que continúa hasta el cierre de la instrucción.

Las formalidades a que esta sujeto el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son las siguientes:

A. Demanda.- La demanda debe ser presentada por escrito y firmada por el actor,⁴⁹ formalidad que se justifica, como ya hemos señalado, por el principio de seguridad jurídica. El escrito debe de ser firmado por quien lo formule y sin este requisito se tendrá por no presentada la demanda, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmara otra persona a su ruego.

Es pertinente hacer mención del criterio jurisprudencial sostenido por el H. Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, publicado en el Apéndice de 1995, Tomo III, Parte TCC, Tesis: 837, Pág. 639, Octava Epoca:

⁴⁹ Artículos 199 y 207 del Código Fiscal de la Federación.

"DEMANDA DE NULIDAD, NATURALEZA JURIDICA DE LA FALTA DE FIRMA DE QUIEN LA FORMULA Y EFECTOS PROCESALES DE LA AUSENCIA DE ESTE REQUISITO A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 199 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, 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.

Recurso de revisión fiscal 1/94. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otro. 8 de febrero de 1994. Unanimidad de votos.

Recurso de revisión fiscal 11/94. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otra. 31 de mayo de 1994. Unanimidad de votos.

Recurso de revisión fiscal 13/94. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otro. 14 de junio de 1994. Unanimidad de votos.

Recurso de revisión fiscal 16/94. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otra. 21 de junio de 1994. Unanimidad de votos.

Recurso de revisión fiscal 25/94. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 27 de septiembre de 1994. Unanimidad de votos."⁵⁰

⁵⁰Tesis XVI.II.J/18, Gaceta número 86, p. 49; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XV-Febrero, p. 62.

"La demanda deberá indicar:⁵¹

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

II.- La resolución que se impugna.

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

IV.- Los hechos que den motivo a la demanda.

V.- Las pruebas que ofrezca. Si se ofrece prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios de los peritos o de los testigos.

VI.- Los conceptos de impugnación.

VII.- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

VIII.- Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda."

Si se omiten el nombre del demandante o los datos previstos en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desechara por improcedente la demanda interpuesta. Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda no se formula requerimiento alguno para subsanar esa irregularidad; en esta virtud la falta de la relación de hechos y sobre todo la falta del ofrecimiento de pruebas pueden fácilmente conducir a una sentencia desfavorable y la falta de expresión de agravios conduce necesariamente a desechar la demanda, habida cuenta que el artículo 202, fracción X, del Código Fiscal de la Federación establece que es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el caso de que no se haga valer agravio alguno.

⁵¹ Artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, 2004.

Al escrito de demanda se deben acompañar los siguientes documentos⁵²:

I.- Una copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes. (Reforma del Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 2000). Es recomendable exhibir una copia más de todo para evitar un posible requerimiento, ya que exhibir este tanto de más, en nada perjudica a la parte actora.

II.- El documento que acredite la personalidad del demandante o la representación del promovente o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no se gestione en nombre propio.

En relación con lo anterior resulta aplicable el criterio sostenido por el H. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIII-Marzo, página: 423, Octava Época:

"PERSONALIDAD, EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, EXAMEN DE LA. Conforme a lo establecido por el artículo 209, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, es suficiente para tener por reconocida la personalidad en el juicio de nulidad, cuando no se gestiona en nombre propio, que se acompañe el documento que acredite dicha personalidad o la constancia que compruebe que le fue reconocida por la autoridad demandada, para que se considere que se cumple con el requisito de procedibilidad de que se trate; por lo que, si en una controversia de anulación no se acredita la personalidad del promovente en los términos anteriores, es incontestable que el juicio fiscal resulta improcedente atento a lo dispuesto por el artículo 202, fracción XII y último párrafo del código tributario.

Amparo directo 2374/92. Pitman Moore de México, S. A. de C. V. 12 de noviembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán."

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

⁵² Artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, 2004.

Es pertinente hacer mención que lo recomendable es exhibir el original del documento en donde conste el acto impugnado y en su defecto copia certificada expedida por la autoridad notificadora o por la autoridad emisora, pero de no ser posible lo anterior, en nada afecta al promoverlo que el citado documento se exhiba en copia fotostática simple, lo anterior de conformidad con el criterio sostenido por el H. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XII-Octubre, pág. 417, Octava Epoca, que dice:

"DEMANDA DE NULIDAD. COPIA FOTOSTATICA DEL DOCUMENTO IMPUGNADO, ES SUFICIENTE PARA TENER POR SATISFECHO EL REQUISITO DE LA FRACCION III DEL ARTICULO 209 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. De la fracción III del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación se deduce que el promovente de la demanda de nulidad deberá acompañar, a su escrito inicial, "el documento en que conste el acto impugnado"; por tanto, siguiendo el principio general de derecho que establece que donde la ley no distingue no es procedente jurídicamente distinguir, cabe concluir que la demandante cumple con el citado requisito formal al exhibir el documento en el que consta el acto impugnado, aun cuando sea copia fotostática simple, pues la norma fiscal aplicable al caso no señala expresamente que "el documento" al que se refiere deba acompañarse en original o copia certificada, por lo que, en consecuencia, no debe entenderse que, para tener por interpuesta la demanda de nulidad, deba adjuntarse el original o copia certificada "del documento", pues se estaría excediendo a lo dispuesto por la fracción III y último párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación.

Amparo directo 1391/92. Vace Internacional, S. A. de C. V. 29 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Aristeo Martínez Cruz."

IV. - La constancia de notificación del acto impugnado, cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo y si la notificación fue por edictos se debe señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.

V. - El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual debe ir firmado por el demandante.

VI.- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.

VII. - Las pruebas documentales ofrecidas.

Es importante exhibirlas, ya que en varias ocasiones se ofrecen y no son exhibidas.

Al igual que en el recurso administrativo, se prevé que cuando las pruebas documentales no obran en el poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a disposición del demandante, éste deberá de señalar el archivo o lugar en que se encuentran para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible y para este efecto deberá el demandante identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que puede tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos cuando legalmente puede obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. Se prevé, también, que en ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Si no se acompañan a la demanda alguno de los documentos anteriormente señalados el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de 5 días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII las mismas se tendrán por no ofrecidas.⁵³

Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo, si el demandante afirma conocer el acto, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en la que lo conoció y si el demandante no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, indicando a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución; en este caso la autoridad al contestar la demanda acompañara constancia del acto administrativo y su notificación mismos que el demandante podrá combatir mediante ampliación de la demanda, cabe hacer mención que si la autoridad fiscal demanda la nulidad de una resolución favorable a un particular el plazo para presentar la demanda es de 5 años siguientes a la fecha en que se haya emitido la resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, pues en este caso se puede presentar la demanda en cualquier época sin exceder de los 5 años del último efecto, pero, en todo caso, los efectos

⁵³ Artículo 209, penúltimo y antepenúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación, 2004.

de la sentencia sólo pueden retrotraerse a los 5 años anteriores a la presentación de la demanda.⁵⁴

B. Incidentes.- Se promueve en un Juicio distinto del principal pero relacionado con él, que se tramita por separado, suspendiendo o no el proceso, y se resuelve por sentencia interlocutoria.

Los incidentes que se prevén legalmente son: la incompetencia de la Sala Regional en razón de territorio; el de acumulación de autos; el de nulidad de notificaciones; el de interrupción por causa de muerte o disolución; la recusación por causa de impedimento; la de suspensión de la ejecución; y el de falsedad de documentos. Los 5 primeros son de previo y especial pronunciamiento y los dos restantes son simples u ordinarios.

Cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio del cual deba conocer otra por razón de territorio, se declarará incompetente y enviará la documentación a la Sala competente, misma que decidirá dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no en conocimiento del asunto.⁵⁵

La acumulación de autos procede cuando:

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

Éste se tramitará ante el magistrado instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero. Dicho magistrado, en el plazo de

⁵⁴ Artículo 209 bis, Código Fiscal de la Federación, 2004.

⁵⁵ Artículo 218, Código Fiscal de la Federación, 2004.

10 días formulará proyecto de resolución que someterá a la Sala, la cual dictará la determinación que proceda. La acumulación podrá tramitarse de oficio.⁵⁶

Una vez decretada la acumulación, la Sala que conozca del juicio más reciente, deberá enviar los autos a la que conoce el primer juicio, en un plazo que no excederá de 6 días. Cuando la acumulación se decreté en una misma Sala, se turnarán los autos al magistrado que conoce el juicio más antiguo.⁵⁷

El incidente de nulidad de notificaciones se interpondrá cuando las notificaciones no fueron hechas conforme a las prescripciones que apunta el Código Fiscal y se podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los 5 días siguientes a aquél en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad, al admitirse la promoción, se dará vista a las demás partes por el término de 5 días para que expongan lo que a su derecho convengan; transcurrido dicho plazo, se dictará resolución.

La interrupción de juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, se decretará por el instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos y durará como máximo un año, transcurrido el plazo no comparece el representante legal, albacea o según sea el caso, el magistrado instructor reanudará el juicio, ordenando que todas las notificaciones se realicen por lista.⁵⁸

La recusación de magistrados se promoverá mediante escrito que se presente en la Sala o Sección en la que se halle adscrito el magistrado a recusar acompañando las pruebas que se ofrezcan.

Los particulares podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niega la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución ante el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca el asunto o que haya conocido del mismo en primera instancia, acompañando copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso el otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión

⁵⁶ Artículo 219 y 221, Código Fiscal de la Federación, 2004.

⁵⁷ Artículo 222, Código Fiscal de la Federación, 2004.

⁵⁸ Artículo 224, Código Fiscal de la Federación, 2004.

presentada ante la ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.⁵⁹

Cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, el incidente se podrá hacer valer ante el magistrado instructor hasta antes que se cierre la instrucción del juicio, corriéndose traslado a las partes por el término de 10 días.

C.- Contestación de la demanda. Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento, y se contestará la ampliación de la demanda en 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación, si no se produce la contestación a tiempo de todos los hechos se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados. Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

Con respecto al contenido de contestación de demanda y de la contestación de su ampliación, por lo general, las autoridades se refieren a los siguientes puntos⁶⁰:

- A. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- B. Causales de sobreseimiento, es decir, las consideraciones que a juicio de la autoridad impiden se emita decisión en cuanto al fondo o demuestran que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- C. Capítulo de hechos de la demanda, en éste la autoridad se refiere concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, para lo cual afirma, niega o expresa que los ignora por no ser propios, parcialmente ciertos, etc., asimismo expone como ocurrieron, según sea el caso y se tendrán como

⁵⁹ Artículo 227, C. F. F., 2004.

⁶⁰ Artículo 213, C. F. F., 2004.

ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado si éste en su contestación no se refiere a ellos, salvo que las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

D. Los fundamentos de derecho de la demanda por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación, combatiéndolos y abundando en los que se apoyó la autoridad para emitir la resolución impugnada.

E. Las pruebas que se ofrecen y en caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se deben precisar los hechos sobre los que deban versar y se señalaran los nombres y los domicilios del perito o de los testigos y sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 214, del Código Fiscal de la Federación el demandado debe acompañar a su escrito de contestación de la demanda los siguientes documentos:

1. Una copia de la contestación de la demanda y de los documentos que acompaña para el demandante, y para el tercero interesado señalado en la demanda.
2. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
3. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual debe de ir firmado por el demandado.
4. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
5. Las pruebas documentales ofrecidas.

Si en la contestación de la demanda no se hace alguno de los señalamientos que exige el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación o no

se acompaña al escrito alguno de los documentos previstos en el artículo 214 del mismo ordenamiento, se procede en términos similares a lo dispuesto por los artículos 208 último párrafo y 209 último párrafo del propio Código Tributario Federal para el caso de la demanda y se debe formular requerimiento al demandado para que subsane la irregularidad; el plazo para cumplir y los efectos del incumplimiento son iguales a los previstos en la demanda.

Por disposición expresa del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación en la contestación de la demanda no pueden cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada y en caso de resolución negativa ficta la autoridad debe expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma. Este mismo precepto legal prevé que en la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada puede allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Si hay contradicciones entre los fundamentos de hecho y de derecho dados en la contestación de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la formulada por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado de que dependa aquella, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por estos últimos, según lo dispone el artículo 216 del Código Fiscal de la Federación.

D) Periodo probatorio. Conforme al artículo 230 del Código Fiscal de la Federación en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución directa de posiciones y la petición de informes,⁶¹ así como solo existe el desahogo de las pruebas pericial y testimonial, pues como ya hemos señalado, al escrito de demanda deben acompañarse los documentos que se ofrecen como prueba, bajo pena, si no se hace, de tener por no ofrecidas esas pruebas.

La materia relativa a la prueba constituye una de las partes verdaderamente fundamentales del Derecho Procesal por la necesidad de convencer al juzgador de la existencia o de la inexistencia de los hechos o actos susceptibles de tener eficacia en relación con el resultado del proceso; por tanto, la prueba se dirige al

⁶¹ Salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

juzgador y no al adversario, por la necesidad de colocarlo en situación de poder formular un fallo sobre la verdad o falsedad de los hechos alegados.

Por lo anterior, lo técnicamente correcto, jurídica y procesalmente, es que el rendimiento de las pruebas sea posterior al conocimiento de la contestación de la demanda, pues sólo hasta entonces se puede saber si hay hechos admitidos por las partes y que, por lo tanto, no requieren ser probados, o bien, cuáles son los hechos dudosos o controvertidos que sí necesitan ser probados. Esto, además, permite evitar el rendimiento de pruebas superfluas que sólo abultan inútilmente los expedientes, en detrimento del principio de economía procesal.

El Magistrado instructor sólo admite las pruebas que sean pertinentes, idóneas y congruentes con los citados hechos. El Magistrado generalmente admite las pruebas en el auto que admite la demanda; independientemente de la admisión de las pruebas ofrecidas, el Magistrado instructor cuenta con la facultad de ordenar la exhibición de cualquier documento o la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los hechos controvertidos, con el objeto de esclarecerlos.⁶²

En relación con este tema del ofrecimiento y rendición de las pruebas documentales resulta interesante comentar la disposición contenida en el tercer párrafo, del artículo 209, del Código Fiscal de la Federación, el cual establece que 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 encuentran 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 está sea legalmente posible; para este efecto el demandante 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.

Como se puede observar, en la anterior disposición y ante la exigencia legal ya comentada, de acompañar a la demanda las pruebas documentales que se ofrezcan, se prevé la solución al problema que puede enfrentar el demandante cuando no tiene en su poder los documentos respectivos, que básicamente es la

⁶² Artículo 230 y 232, en relación con el 258-A del Código Fiscal de la Federación y 36, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

posibilidad de requerir a la autoridad que los tenga para que los remita al Tribunal o expida a costa del interesado copia autorizada de ellos, previa y precisa identificación de tales documentos; sin embargo, esta solución y, por ende, la posibilidad de aportar pruebas en el juicio se ve limitada con la prohibición de requerir el envío del expediente administrativo.

Es importante hacer notar que en la práctica, generalmente el actor manifiesta ofrecer pruebas en cierta forma y no las exhibe según lo ofrecido, razón por lo cual, en el acuerdo de admisión, el Magistrado instructor tiene que hacer notar esta discrepancia, ya que de no hacerlo se podría generar un problema.

Ahora bien en cuanto a las pruebas supervenientes,⁶³ según el segundo párrafo del artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, establece que éstas podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el Magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de 5 días, exprese lo que a su derecho convenga.

Desahogadas las pruebas se procederá a su valoración, o sea, determinar su eficacia probatoria, la cual puede ser plena, semiplena o ineficaz.

E. Cierre de la instrucción.- El artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, señala que el magistrado instructor 10 días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que para que en cinco días formulen alegatos, vencido el cual, se declarará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa. Los alegatos⁶⁴ que se formulen deberán ser considerados al dictar sentencia.

Dionisio Kaye,⁶⁵ nos menciona que los alegatos son "una oportunidad más de insistir en la procedencia del ejercicio de su acción y de sus respectivas pretensiones, pero también, además, la oportunidad de desvirtuar por escrito las

⁶³ Prueba superveniente es aquella cuya existencia ignoraba el demandante y que al llegar a su conocimiento y favorecerlo puede presentarla en cualquier momento, acompañada de una copia simple de ella, antes de que se dicte sentencia, para que al corrérsele traslado de ella a la autoridad demandada, ésta la conozca y exprese lo que a su derecho convenga.

⁶⁴ Alegatos es el escrito en que las partes hacen valer las razones, argumentos, doctrinas y puntos de hecho que sean favorables a sus pretensiones.

⁶⁵ J. KAYE, Dionisio. "Derecho Procesal Fiscal", Themis. México, 1989, p.p. 195 y 196.

defensas de las demandadas". El demandante debe esforzarse para demostrar la verdad de sus acertos y la justificación de su derecho.

F. Sentencia.- Cerrada la instrucción del juicio, el magistrado instructor tendrá 45 días para elaborar el proyecto de sentencia y la Sala deberá emitir el fallo en sesenta días. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203, del Código Fiscal de la Federación, no será necesario que se hubiere cerrado la instrucción.

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se fundarán en derecho y se examinarán todos los puntos controvertidos, podrán invocarse hechos notorios; se ocuparán de resolver todos los conceptos de nulidad relacionados con la omisión de formalidades o violaciones del procedimiento; se podrá suplir la deficiencia de la queja en cuanto a la cita de preceptos violados, se examinarán en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad y no podrá cambiar los hechos expuestos en la demanda y contestación.

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

Las sentencias del Tribunal se limitan a reconocer la validez del acto o resolución impugnada o a declarar la nulidad de la misma.

Las sentencias deben satisfacer el principio de congruencia, debe tener un desenvolvimiento lógico y debe haber conformidad de extensión, concepto y alcance entre el fallo y las pretensiones de las partes.

3.2. LAS SENTENCIAS EN GENERAL.

En el presente apartado se expondrá someramente algunos conceptos vertidos por la doctrina acerca de la sentencia.

El vocablo, "*sentencia*", etimológicamente proviene del latín "sentiendo", que significa "sentir", "dictamen", "parecer", u "opinar"; de tal manera que si atendemos a su significado gramatical, dentro del ámbito jurisdiccional, es un acto por medio del cual el sentimiento del juez se manifiesta en una resolución, con la salvedad que dicho sentir no es arbitrario o caprichoso, sino que se sustenta en todas aquéllas actuaciones realizadas durante el procedimiento jurisdiccional. Asimismo, es un acto dentro de un proceso que viene a ser la opinión final sobre la controversia planteada, independientemente de que contra esa sentencia puede hacerse valer los recursos que en cada caso específico la ley establece.

3.2.1. DEFINICION DE SENTENCIA.

La sentencia en el contencioso administrativo constituye una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, y la cual constituye la meta, el resultado, tanto de las actividades de las partes como del órgano jurisdiccional.

Ahora bien, si pretendemos definir lo que es una sentencia jurídicamente, debemos analizar en principio qué es lo que señala la ley al respecto. Así encontramos que el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece: "Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias, decretos si se refieren a simples determinaciones de trámite, autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio."

De lo anterior, podemos derivar que una sentencia es una resolución judicial, es decir, un acto que se emite dentro de un procedimiento jurisdiccional, y se distingue de las otras dos resoluciones judiciales, en que la sentencia decide cuestiones en cuanto al fondo del negocio, esto es, la litis planteada. Cabe aclarar que preferimos la clasificación que establece el Código citado y no la que señala el

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en su artículo 79, que dice: "Las resoluciones son: I. Simples determinaciones de trámite y entonces se llamarán decretos; II. Determinaciones que se ejecuten provisionalmente y que se llaman autos provisionales; III. Decisiones que tienen fuerza de definitivas y que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio, y se llaman autos definitivos; IV. Resoluciones que preparan el conocimiento y decisión del negocio ordenando, admitiendo o desechando pruebas, se llaman autos preparatorios; V. Decisiones que resuelven un incidente promovido antes o después de dictada la sentencia, que son las sentencias interlocutorias; VI. Sentencias definitivas."

Ahora bien, realizando un análisis comparativo de ambos preceptos, se advierte que la primera clasificación es más sencilla, pues la segunda complica de manera innecesaria la clasificación de las resoluciones judiciales, pues a fin de cuentas, también señala tres que son: decretos, autos y sentencias, solo que subdivididas.

La sentencia debe ser considerada como fin del proceso, es decir toda la actividad de las partes y del órgano jurisdiccional se encamina a este resultado, que constituye su meta.

La denominación de sentencia debiera reservarse para designar, únicamente, a la resolución judicial en virtud de la cual el órgano jurisdiccional competente, aplicando las normas al caso concreto, decide la cuestión planteada por las partes.

Para tener una mejor perspectiva de este concepto señalaré algunos otros sobre sentencia vertidos por la doctrina.

Couture distingue dos significados de la palabra sentencia: como acto jurídico y como documento. En el primer caso la sentencia es el acto procesal "que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometido a su conocimiento". A su vez como documento, "la sentencia es la pieza escrita, emanada del tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida".⁶⁶

Para Pedro Aragonese, "la sentencia es aquella forma de terminación del proceso que contiene la decisión del juez sobre la controversia".

⁶⁶ COUTURE, Eduardo J. "Vocabulario Jurídico", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976, p.227.

Según Manreza y Navarro, "sentencia es el acto solemne que pone fin a la contienda judicial, decidiendo sobre las pretensiones que han sido objeto del pleito".⁶⁷

Para Ugo Rocco, "sentencia es el acto, por el cual el Estado a través del órgano jurisdiccional destinado a tal fin, al aplicar la norma al caso concreto, declara que tutela jurídica concede el derecho objetivo a un interés determinado".⁶⁸

Chiovenda la define como "la resolución del juez que acogiendo o rechazando la demanda, afirma la existencia o la inexistencia de una voluntad concreta de la ley, que garantiza un bien, o lo que es igual, respectivamente, la inexistencia o existencia de una voluntad de la ley deducida en juicio".⁶⁹

Carnelutti la define como "la que cierra el proceso en una de sus fases", y se distingue de las interlocutorias en que éstas se pronuncian durante el curso del proceso sin terminarlo.⁷⁰

Para Alfredo Rocco, "Sentencia es el acto del juez encaminado a eliminar la incertidumbre sobre la norma aplicable al caso concreto, acertando una relación jurídica concreta e incierta".⁷¹

Para Guasp, "sentencia es el acto del órgano jurisdiccional en que éste emite su opinión sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión de la parte con el derecho objetivo, y en consecuencia, actúa o se niega a actuar dicha pretensión".⁷²

Eduardo Pallares dice, "sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso".⁷³

⁶⁷ PALLARES, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", 15ª ed., Porrúa, México, 1983, p.720.

⁶⁸ BECERRA BAUTISTA, José. "El Proceso Civil en México", 5ª ed., Porrúa, México 1975, p.170.

⁶⁹ PALLARES, Eduardo, Ob. cit., p. 720.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Idem.

⁷² Ibidem, p.721.

⁷³ Idem.

Arturo Serna Robles nos dice que, Escriche señala que la sentencia es "la decisión legítima del juez sobre la causa controvertida en el Tribunal".

Otro tratadista que define a la sentencia es Ignacio Burgoa, quien al respecto señala que "las sentencias son aquellos actos procesales provenientes de la actividad jurisdiccional, que implica la decisión de una cuestión contenciosa o debatida por las partes dentro del proceso, bien sea incidental o de fondo".

Becerra Bautista nos expresa que la sentencia es "la resolución formal vinculativa para las partes que pronuncia un tribunal de primer grado, al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos".⁷⁴

La sentencia es para Alcalá y Zamora "la declaración de voluntad del juzgador acerca del problema de fondo controvertido u objeto del proceso".⁷⁵

Fix-Zamudio por su parte indica que la sentencia "es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia lo que significa la terminación del proceso".⁷⁶

De esta manera, al dar las definiciones de cada autor, tenemos una idea bastante clara de lo que es sentencia.

De las definiciones antes mencionadas se desprende que las sentencias representan la forma natural de terminación de todo procedimiento contencioso, por medio de las cuales se aplica el derecho al caso concreto y se concluye a quien le asiste la razón, y lo allí resuelto resulta obligatorio para las partes, por lo que debe ser cumplido cabalmente por ellas.

⁷⁴ BECERRA BAUTISTA, José. Ob. cit., p.170.

⁷⁵ ALCALÁ ZAMORA y Castillo, Nieto y Ricardo Levene. "Derecho Procesal Penal", t.III, G.Kaft, Buenos Aires, 1945, p.237.

⁷⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Derecho Procesal", En El Derecho, UNAM, Colección "Las Humanidades en el siglo XX", México, 1975, p.99.

3.2.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA SENTENCIA.

La Naturaleza jurídica de la sentencia es un Acto Jurídico, en virtud de que las partes, después de plantear al Tribunal los puntos sobre los que versa su controversia, de acreditar los hechos con pruebas que consideran correctas y de demostrarle la aplicabilidad del derecho invocado, agotan su actividad y surge la obligación del Estado, realizar el acto en que concreta su función jurisdiccional que es la sentencia.

Se requiere pues, dos condiciones: el agotamiento de la actividad procesal de las partes y la petición de éstas para que el Estado dé por terminada esa actividad y anuncie que cumplirá con su obligación de dictar sentencia.

La sentencia contiene un mandato jurisdiccional que convierte la norma abstracta y general en norma concreta y particular. Es así, que la jurisdicción, en uno de sus aspectos consiste en la facultad de aplicar la ley, de concretarla individualmente con relación al litigio y esa facultad de que sólo gozan los jueces y magistrados, se realiza mediante un mandato, un acto jurídico, que es acto de voluntad, tendiente a producir determinados efectos, que la sentencia realiza.

Ahora bien, recordemos que el acto jurídico es la manifestación de voluntad dirigida a producir efectos jurídicos o consecuencias de derecho, con la expresa intención de que estos se realicen.

La manifestación de voluntad en que se traduce el acto humano viene a constituir la exteriorización de un querer que generalmente asume la forma de una declaración, o bien, que está implícita en una serie de actos que traducen la intención volitiva del sujeto actuante. Jaime Guasp sostiene que el acto jurídico es el acaecimiento caracterizado por la intervención de la voluntad humana, por el cual se crea, modifica o extingue una relación jurídica.

Asimismo, nunca será posible desprender en absoluto la sentencia de la voluntad jurídica, que le da vida, puesto que la sentencia es, por excelencia, un hecho voluntario, y en consecuencia un acto jurídico.

Para la existencia del acto jurídico se requiere, en primer término, una declaración de voluntad formulada con la intención de producir consecuencias de

derecho; en segundo lugar, es necesario que las consecuencias derivadas de la declaración de voluntad estén previstas y reguladas por el derecho y, tercero, que el objeto, fin o condición perseguida con la declaración o sus consecuencias, sea posible física y jurídicamente. En base a lo anterior podemos decir que la sentencia es un acto jurídico pues participa de sus características, siendo ésta la expresión de una voluntad que produce efectos jurídicos y que también esta regulada jurídicamente.

El proceso se constituye por una serie o secuencias de actos jurídicos del juez, de las partes y aún de terceros. Es oportuno agregar ahora que en opinión de Jaime Guasp, el acto jurídico procesal es aquel acto o acaecimiento, caracterizado por la intervención de la voluntad humana, por el cual se crea, extingue o modifica alguna de las relaciones jurídicas que componen la institución procesal, o bien, como lo indica Hugo Alsina. "Los actos voluntarios lícitos ejecutados en el proceso son actos jurídicos, porque tienden a la constitución, conservación, modificación o cesación de una situación jurídica en la relación procesal. Pero es necesario que el acto sea un hecho positivo y tenga por objeto uno de esos fines, aunque no vaya dirigido precisamente a la parte contraria."

Puede concluirse entonces afirmando que el acto procesal, con vista a los fines generales del proceso o a los particulares del procedimiento, se traduce en una manifestación de voluntad externada con el propósito de producir los efectos procesales previstos por las normas de procedimiento.

Jaime Guasp enseña que el acto procesal se integra con tres elementos: a) El sujeto del que procede; b) el objeto sobre el que recae, y c) la actividad en que consiste.

Respecto del primer elemento debemos decir que siendo la manifestación de voluntad de una conducta humana, ésta requiere de una persona que la produzca.

En cuanto al objeto del acto procesal éste viene a constituirse por la persona, cosa o actividad sobre la que recae la manifestación de voluntad; es dato exterior sobre el que recae la actividad en que el acto procesal consiste.

Cuestión más compleja es precisar el tercer elemento del acto procesal. El autor a quien seguiremos en la exposición distingue en el acto procesal dos

momentos: El de la producción y el de la recepción del acto procesal. Respecto del primero, sostiene que "es producción la intervención de la voluntad humana en virtud de la cual el acto se pone como existente" y agrega "es recepción la intervención de la voluntad humana por la cual el acaecimiento producido llega a su destinatario" y concluye que ciertamente son separables los momentos de producción y recepción del acto, pero que al producirse simultáneamente aparecen confundidos.

La producción del acto puede ocurrir bien por una declaración de voluntad o manifestación de voluntad, ejemplo del primer modo de producción del acto procesal sería el escrito de demanda y del segundo la lectura de una providencia o la entrega de un escrito. Cabe agregar que las declaraciones de voluntad del órgano jurisdiccional se denominan resoluciones y las que provienen de las partes, promociones o peticiones.

Cualquier acto ejecutado en el proceso y susceptible de consecuencias jurídicas es un acto jurídico procesal, independientemente del sujeto que lo realice. La calificación depende de su trascendencia en el proceso, no de su origen.

Esta no es una deducción caprichosa, puesto que se desprende de una recta interpretación del contenido de la definición del acto jurídico procesal.

También en ese sentido nos señala Eduardo Pallares,⁷⁷ que la "sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o bien las incidentales que hayan surgido durante el proceso". Este autor aporta un elemento más al señalar que resuelve además de las cuestiones principales del juicio, las incidentales que hayan surgido, es decir, nos amplía el concepto no limitándolo a cuestiones de fondo.

Otro tratadista que define a la sentencia en este mismo sentido es el Dr. Ignacio Burgoa, quien al respecto señala que "las sentencias son aquellos actos procesales provenientes de la actividad jurisdiccional, que implican la decisión de una cuestión contenciosa o debatida por las partes dentro del proceso, bien sea incidental o de fondo".

⁷⁷ Pallares, Eduardo, Ob. cit., p.721

Alfredo Rocco, dice que la sentencia "es el acto del juez encaminado a eliminar la incertidumbre sobre la norma aplicable al caso concreto, acreditando una resolución jurídica incierta concreta". Este autor alude al juez, de quien ya se mencionó con anterioridad, es la persona física que manifiesta su sentimiento en la resolución; y a propósito, partiendo de esta definición podemos comprender que el juez o juzgador, en el más amplio sentido de la palabra, es la persona facultada para emitir este tipo de resoluciones; facultades que derivan de la función que ejerce, sirviendo para enfatizar este punto lo que afirma Ugo Rocco al definir la sentencia como aquel acto "por el que el Estado, a través del órgano jurisdiccional destinado a tal fin (juez), al aplicar la norma al caso concreto, declara que tutela jurídica concede el derecho objetivo a un interés particular determinado.

Por lo anterior, podemos indicar lo siguiente:

- a. La ley que es acto jurídico que lleva a cabo el legislador.
- b. La sentencia es un acto jurídico del juez.
- c. La ejecución de ese acto jurídico es por el ejecutor.

Se concluye, que si por acto jurídico voluntario se entiende el que dimana la voluntad de una persona y es eficaz para producir determinados efectos jurídicos, de acuerdo con las normas también jurídicas, es evidente que el pronunciamiento de la sentencia tiene ese carácter.

3.2.3. REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES DE LA SENTENCIA.

La sentencia es definitivamente el más importante de los actos procesales y como acto administrativo la sentencia requiere de ciertos requisitos para su validez, asimismo está sujeta a las mismas formalidades que la ley prescribe para ellos y en este sentido las normas procesales señalan los requisitos de forma y de fondo que debe satisfacerse conforme a la Ley de la materia, la sentencia deberá estar redactada en idioma español que es la lengua oficial del país. Como en todas las demás actuaciones procesales, en su redacción no deben emplearse abreviaturas, sino que las palabras se escribirán completas; las fechas, números y cantidades se escribirán con letras; no es permitido en las actuaciones judiciales

borraduras o tachaduras, sobre las palabras incorrectamente escritas se escribirá una línea delgada que permita su lectura y se enterrrenglonarán las que se agreguen correctamente, salvándose el error cometido; los escritos judiciales deben guardar un margen adecuado que permita su lectura, una vez agregados al expediente.

A) REQUISITOS DE FORMA DE LA SENTENCIA.

Los requisitos de forma o formales de la sentencia, son aquellos requisitos de formación o estructura y éstos están contenidos en los Artículos 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles y 86 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Ahora bien, la estructura de toda sentencia presenta las siguientes secciones:

a) Identificación del negocio judicial.

Esta parte de la sentencia tiene por objeto individualizar o identificar plenamente el asunto judicial que se resuelve y contiene el lugar y fecha en que se dicta, el juzgado o tribunal que la pronuncia, el número del expediente, la clase de juicio, el nombre de las partes y de sus abogados y procuradores. Con estos datos es posible saber cuál de los distintos asuntos tramitados ante el juzgado o tribunal es el que se resuelve.

Cipriano Gómez Lara, nos dice al respecto: "En el preámbulo de toda sentencia, debe señalarse, además del lugar y de la fecha, el tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes, y la identificación del tipo del proceso en que se ésta dando la sentencia".⁷⁸

b) Parte narrativa.

En esta parte de la sentencia el juzgador hace consideraciones de tipo histórico descriptivo de los principales actos del proceso, empezando con la indicación de la fecha de presentación de la demanda, la de su admisión, el emplazamiento, la fecha y forma de contestación de la demanda, las pruebas

⁷⁸ GÓMEZ LARA, Cipriano. "Teoría General del Proceso", 8ª ed., Harla, México, 1990, p.381.

ofrecidas por cada una de las partes en la fase correspondiente y cómo fueron desahogadas éstas, los alegatos formulados, si los hubo y la citación para oír sentencia. Cada uno de estos actos procesales se narran por separado, bajo la denominación de *resultandos*, consignando cuantos sean necesarios para que el asunto a resolver quede claramente expuesto, es aquí donde el juzgador presenta, en forma resumida, la fijación de la litis, es decir, de la controversia. En esta parte, el tribunal no debe hacer ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

c) Parte considerativa.

Dionisio Kaye, hace referencia a esta etapa y nos dice que "el juzgador analizará todos y cada uno de lo (sic) puntos de derecho relacionados con los hechos motivo de la litis y, por lo mismo, el juzgador dará razones y fundamentos legales que estime procedentes, citando las leyes o doctrinas aplicables, estimando el valor de las pruebas para que en los puntos resolutivos, pronuncie el fallo correspondiente".⁷⁹

Es esta la parte medular de la sentencia y en ella el Juez se debe ocupar de fijar con claridad las prestaciones reclamadas por el actor, las defensas opuestas por el demandado y hacer un estudio detenido de los medios de prueba ofrecidos por ambas partes, valorándolos con el objeto de establecer su eficacia para demostrar los hechos aducidos por cada una, dándolos por probados o no, según proceda, aplicar a los hechos las consecuencias para ellos previstas en las normas jurídicas, condenando o absolviendo al demandado, según que el actor haya o no probado sus pretensiones. Es aquí donde el juez llega a las conclusiones, resultado del análisis y de la confrontación hecha entre las pretensiones del actor y las resistencias del demandado.

d) Puntos resolutivos.

Los puntos resolutivos constituyen la parte final de la sentencia y entre ellos y la parte considerativa debe existir una perfecta correlación, puesto que su objeto es precisar el sentido del fallo, declarando en párrafos separados si el actor acreditó tener derecho o no a lo pretendido, condenando o absolviendo al

⁷⁹ J. KAYE, Dionisio. Ob. Cit., p. 197.

demandado, precisando el monto de la condena o el alcance de la prestación debida, el plazo para el cumplimiento voluntario y la condena al pago de los gastos y costos del juicio, si procede.

e) Autorización de la sentencia.

Todas las actuaciones judiciales deben llevar la firma del titular del juzgado o miembros del tribunal y estar autorizados con la firma de los jueces o secretarios, y magistrados con firma entera, atento a lo previsto por el artículo 80 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, sin cuyo requisito la sentencia no surte efecto alguno.

B) REQUISITOS DE FONDO.

Si como hemos expresados con anterioridad la sentencia viene a ser el acto procesal de mayor trascendencia, es lógico entonces que su integración este sujeta a condiciones substanciales que garanticen una correcta solución de la controversia. Estas condiciones son requisitos de fondo o esenciales de contenido que toda sentencia debe tener.

El estudio de las normas procesales que regulan la sentencia como acto procesal nos permite descubrir tres requisitos de fondo o principios que deben satisfacerse y que Rafael de Pina y Castillo Larrañaga señala que son: congruencia, motivación y exhaustividad.⁸⁰

a) Principio de congruencia.

Este principio se refiere a la relación o correspondencia que debe existir entre lo aducido por las partes y lo considerado o resuelto por el tribunal.

El artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal consagra el principio de la congruencia de las sentencias, al prescribir que "Las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las

⁸⁰ DE PINA, Rafael y Castillo Larrañaga, José, "Instituciones de Derecho Procesal Civil", 8ª ed., Porrúa México, 1969, p.285.

contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito condenando o absolviendo al demandado...”

La esencia del principio de congruencia se traduce en la necesidad de que la sentencia se ocupe de resolver sólo y exclusivamente las cuestiones controvertidas planteadas por las partes al juzgado, en sus respectivos escritos de demanda y contestación, de forma que entre lo alegado por ellos y lo fallado por el órgano jurisdiccional exista una cabal correspondencia.

La jurisprudencia y la doctrina han considerado que la congruencia es de dos tipos: interna y externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. La externa en que la sentencia se ocupe sólo de los puntos controvertidos.

Eduardo Pallares señala que se viola el principio de congruencia cuando en la sentencia:

- a) Se contengan resoluciones contrarias entre sí.
- b) Se concede al actor más de lo que pide.
- c) No resuelve todos los puntos controvertidos o resuelve puntos no debatidos.
- d) No decide sobre las excepciones y defensas hechas valer.
- e) Comprenda a personas que no han figurado en el proceso en sí mismas o a través de sus legítimos representantes.

En relación a este principio, el criterio de el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo: X, diciembre de 1992, Pág. 284, Octava Epoca, determina que:

“CONGRUENCIA DE LAS SENTENCIAS, PRINCIPIO DE. Este Tribunal considera que se conculca el precepto que establece el principio de congruencia, cuando se restringe su significación y se sostiene que tal precepto, sólo manda que el juez debe ocuparse de resolver las pretensiones deducidas por las partes en su demanda y contestación, sin que pueda otorgar a una de ellas lo que no ha pedido, en virtud de que tal concepción mutila su alcance, que es más amplio, si se considera que la sentencia debe apegarse a las actuaciones habidas en el

juicio, guardar concordancia entre sus antecedentes y consecuentes.

Amparo directo 175/91. Héctor Enrique Meléndez Obregón y coagraviados. 27 de mayo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Antonio Ibarra Fernández. Secretario: Abdón Ruiz Miranda."

Igualmente resulta aplicable el siguiente criterio pronunciado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el semanario Judicial de la Federación, tomo: VII-Enero, pág. 362, Octava Época, que dice:

"PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECCER EN TODA RESOLUCION JUDICIAL. En todo procedimiento judicial debe cuidarse que se cumpla con el principio de congruencia al resolver la controversia planteada, que en esencia está referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma sino también con la litis, lo cual estriba en que al resolverse dicha controversia se haga atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

Amparo en revisión 731/90. Hidroequipos y Motores, S. A. 25 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Aristeo Martínez Cruz."⁸¹

b) Principio de exhaustividad.

Un complemento lógico y necesario al principio de Congruencia de la sentencia lo es el de la exhaustividad consagrada en el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que ordena: Que el juez decida todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate y que si hubieren sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos.

"...una sentencia es exhaustiva en cuanto haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. Es decir, el tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas. La sentencia no será exhaustiva cuando deje de referirse a algún punto a alguna argumentación, a alguna prueba; en otras palabras, al dictarse una sentencia, debe tenerse mucho

⁸¹ Este criterio ha integrado la jurisprudencia I.Io.A. J/9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, agosto de 1998, p. 764.

cuidado en examinar, agotándolos todos los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes y a las pruebas rendidas."⁸²

Al respecto resulta aplicable el siguiente criterio del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo: XIII-Abril, página: 346, Octava Epoca, que dice:

"CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS. PRINCIPIOS DE. Los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias, consagrados en el artículo 209 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, obligan al juzgador a decidir las controversias planteadas y contestaciones formuladas, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubiesen sido materia del debate; en esas condiciones, si la responsable dicta una resolución tomando en cuenta sólo de manera parcial la demanda y contestación formuladas, tal sentencia no es precisa ni congruente y por tanto, viola las garantías individuales del peticionario.

Amparo directo 872/93. Rosa Rubí Hernández. 4 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Díaz Infante Aranda. Secretario: Rigoberto F. González Torres."

c) Principio de fundamentación y motivación.

El principio procesal de la fundamentación de la sentencia se encuentra regulado por el artículo 14 Constitucional, el cual dice que en los juicios del orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a la falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho. Por lo que hace al artículo 82 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, sobre el particular dispone que en cuanto a los requisitos externos, quedan abolidas las antiguas fórmulas y basta con que el juez apoye sus puntos resolutivos en preceptos legales o principios jurídicos, de acuerdo con el artículo 14 Constitucional.

El Dr. en Derecho Ignacio Burgoa, a propósito del principio que nos ocupa, señala que la fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario consiste en que los actos que originan las molestias de que habla el artículo 16 Constitucional, deben basarse en una disposición normativa general que prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad. Las ejecutorias de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que cita el mismo

⁸² GÓMEZ LARA, Cipriano, Ob. Cit., p.385.

autor ayudan a comprender mejor el principio de fundamentación.

Por lo que al ocuparnos del estudio del proceso afirmamos que éste tiene como finalidad la solución del conflicto mediante la aplicación de la Ley General al caso concreto controvertido, en otras palabras, al pronunciar su sentencia y conceder o negar las pretensiones del actor, el juez debe hacerlo invocando precisamente el precepto legal (fundamentación) que prevea las consecuencias que se siguen de los hechos alegados y probados (motivación), de ahí que sea necesario abundar un tanto en estas cuestiones que con frecuencia son confundidas.

La legalidad de una sentencia no se satisface y el particular no está a salvo de una decisión judicial arbitraria por el simple hecho de que el juez invoque en el fallo algunas normas jurídicas, es decir funde su sentencia, se requiere, además, que el juez exponga las razones por la cual son aplicables a los hechos juzgados las consecuencias previstas en las normas jurídicas invocadas en la resolución; ese enlace entre la norma jurídica y los hechos juzgados es precisamente la parte medular de la sentencia y que propiamente se designa como juicio, entendido como procedimiento lógico de razón.

En presencia de los supuestos comprendidos en la norma jurídica y de los hechos alegados y probados, debe el juez formular en la sentencia los razonamientos y argumentos que lo autorizan para aplicar a esos hechos las consecuencias de derecho previstas para ellos en la norma general, pues de no hacerlo la sentencia carecería del requisito de la motivación.

Con relación a la motivación de los actos de autoridad el Dr. Ignacio Burgoa señala que, el concepto de motivación a que alude el artículo 16 Constitucional significa que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

Por mi parte, entiendo por motivación de la sentencia las razones y argumentos expuestos por el juzgador para justificar la correspondencia de los hechos probados, con el supuesto contemplado en la norma jurídica general, que lo autoriza para aplicar las consecuencias previstas para ellos en la propia norma.

Que las sentencias, como todo acto de autoridad, deben ser fundadas y motivadas, surge de un imperativo Constitucional contenido en el artículo 16

Constitucional, cuando prescribe que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento" y por lo que hace a las sentencias judiciales en materia civil, por mandato del artículo 14 Constitucional éstas deben ser "conformes a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho". Así es que tanto la fundamentación como la motivación de la sentencia constituyen aspectos comprendidos dentro de las denominadas garantías individuales de seguridad jurídica.

Gómez Lara señala que es "obligación de toda autoridad la motivación y fundamentación de sus actos, esta necesidad se redobla o acentúa, en el caso de los actos jurisdiccionales y muy especialmente en la sentencia que es la resolución más importante con la que culmina un proceso jurisdiccional. De ahí que la sentencia sea el acto estatal que mayor necesidad tiene de motivación y fundamentación".⁸³ En base a lo anterior es claro que la fundamentación y la motivación de los actos, no es exclusiva de los órganos judiciales, pues se extiende a toda autoridad.

Resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial en relación a la fundamentación y motivación, del H. Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo: IV, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1989, tesis VI. 2o. J/31, pág. 622, Octava época, que a la letra dice:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. Por fundar se entiende que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por motivar que deberán señalarse, claramente las circunstancias especiales, razones o causas inmediatas que se hayan tenido en cuenta para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S. A. de C. V. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Revisión fiscal 103/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnolfo Nájera Virgen. Secretario: Alejandro Esponda Rincón.

⁸³ Idem.

Amparo en revisión 333/88. Adilia Romero. 26 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnaldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Amparo en revisión 401/88. Enrique Sánchez Pérez. 28 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.

Amparo en revisión 286/89. Antonio Meza García. 10 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo."

3.2.4. CLASIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS.

En relación con la clasificación de las sentencias, la doctrina ha establecido diversas, sin embargo he considerado que hay dos criterios, en los que la mayoría de los doctrinarios están de acuerdo.

El primer criterio es atendiendo a la eficacia de la sentencia en relación al proceso y éste clasifica a las sentencias en: sentencias definitivas y sentencias interlocutorias.

El segundo de los criterios, trata de determinar los distintos tipos de sentencia en consideración al derecho sustancial o material que ellas ponen en vigor y entonces las sentencias se clasifican en: sentencias declarativas, constitutivas y de condena.

a) Sentencias declarativas.

En Materia Civil, nos encontramos que los procesos judiciales pueden concluirse con una sentencia que se limite a reconocer una relación o situación jurídica ya existente o sea que por virtud de la pretensión se declara, o se constituye un derecho en favor de quien lo pretende; siendo estas las **Sentencias Declarativas**. Son aquellas que tienen por objeto determinar la voluntad de la ley con relación a la materia litigiosa por lo que su contenido se agota cuando declara la voluntad de la ley al caso concreto es decir, este tipo de sentencias únicamente determina el derecho aplicable, declara existente o inexistente la pretensión y,

afirma o niega, según sea el caso, la existencia del derecho del actor con relación a su pretensión por una parte, y por la otra, de lo resuelto en ella no puede derivar en una ejecución forzosa.

Las sentencias meramente declarativas según Couture, "tienen por objeto la pura declaración de la existencia de un derecho".

Un ejemplo típico de esta clase de sentencias es la sentencia absolutoria misma que no constituye ninguna relación, ni ordena conducta alguna, sino solo se limita a absolver al demandado de las prestaciones que le reclama el actor; es decir, el Juez declara la inexistencia del derecho reclamado por el demandante, otro ejemplo de sentencia declaratoria es la que reconoce la adquisición de la propiedad por la prescripción.

Los efectos de las sentencias declarativas tienen una retroactividad que podría considerarse total, es decir, que este tipo de sentencias retrotraen sus efectos hacia lo pasado, hasta los hechos, o sea hasta antes de la demanda. Si el fallo se limita a declarar el derecho, su función resulta documental, el derecho antes incierto se hace cierto y adquiere en la sentencia una prueba de su certidumbre.

b) Sentencias de Condena.

Son aquellas que imponen el cumplimiento de una prestación, ya sea en sentido positivo (dar, hacer), ya sea en sentido negativo (no hacer, abstenerse), es decir, lo que la ley dispone en términos generales y abstractos, el juez lo transforma en imperativo concreto y particular en este tipo de sentencias el derecho allí declarado constituye un título para su realización forzosa, ya que lo resuelto en la sentencia deberá ser satisfecho por la parte que resultó ser vencida, puesto en caso contrario se dará entrada al procedimiento de ejecución forzosa, respecto de la cual debe señalarse que únicamente cuando se trate de obligaciones de dar podrá obtenerse el cumplimiento coactivo, ya que en los de hacer o no hacer el incumplimiento de la sentencia se puede resolver mediante el pago de una indemnización.

En base a lo anterior, podemos decir que este tipo de sentencias se clasifican en tres tipos: de dar, de hacer y de no hacer. Ahora bien, en todas ellas

se finca una prestación a cargo del vencido, en las de dar hay una transmisión de bienes, en las de hacer una realización de obra y en las de no hacer una abstención.

Ahora bien, este tipo de sentencias surge de numerosas circunstancias del comercio jurídico. Unas veces nace de una lesión del derecho ajeno, como en los casos de responsabilidad civil, de pérdida de la propiedad, de privación de la herencia. Otras como consecuencia del incumplimiento de una obligación mediante omisión del deudor, como en la falta de pago. Otras como consecuencia de acciones por parte de aquellos que se han comprometido a abstenerse, como en la obligación de no implantar cierta industria, etc.

La condena consiste, normalmente, en imponer al obligado el cumplimiento de la prestación, en obligarle a que se abstenga de realizar los actos que le prohíben, o en hacer lo que haya realizado.

En este tipo de sentencias, los efectos se retrotraen hasta el momento de interponer la demanda, es decir, al día de la demanda como punto de partida de la reparación, sin dejar a un lado que también estas sentencias tienen una parte declarativa, y en función de esa parte sus efectos se retrotraen hacia lo pasado, a este respecto el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo: XII, diciembre de 1993, página: 962, Octava época, nos dice:

"SENTENCIAS EN MATERIA CIVIL, DECLARATIVAS Y DE CONDENA, DIFERENCIAS. En materia civil, todas las sentencias contienen una declaración de derechos en su parte resolutive. Pero las meramente declarativas no contienen otra cosa más, en lo que respecta la cuestión principal deducida en el pleito; esto es, que su contenido se agota en la declaración que hace. Las sentencias de condena contienen, por una parte, una declaración respecto del derecho del actor y de la obligación correlativa del demandado; además, ordena la ejecución forzosa para el caso de que el demandado, dentro de un plazo determinado, no cumpla la obligación declarada, este fallo hace cierto e indubitable el derecho del actor y manda al órgano de ejecución que lo haga efectivo, en el supuesto citado. Por esta circunstancia, toda sentencia de condena es al mismo tiempo declarativa y además ejecutiva. Citando a Chiovenda, se puede decir que "La diferencia está, pues, en que la sentencia de condena tiene dos funciones distintas, y la de declaración hay una sola".

Amparo en revisión 127/93. María Teresa Almaraz Torres. 2 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Esteban Oviedo Rangel."

c) Sentencias Constitutivas.

Es aquella que crea situaciones jurídicas nuevas, precisamente derivadas de la sentencia, y agrega que éste tipo de sentencias produce un cambio de situación preexistente al proceso, mismo cambio que en algunos casos no puede obtenerse si no es mediante la obtención de una resolución jurisdiccional.

Las sentencias constitutivas son aquellas que crean, modifican o extinguen un acto jurídico, pertenecen a esta clase en primer término, aquéllas sentencias que crean un estado jurídico nuevo, ya sean haciendo cesar el existente, ya sea modificándolo, ya sea sustituyéndolo por otro. La demanda que tiene por objeto provocar la rescisión del contrato de arrendamiento por incumplimiento del arrendatario, antes del plazo pactado. Tiene por objeto lograr que el juez declare el incumplimiento pero además que resuelva el contrato antes del vencimiento del plazo, creando a favor del arrendador la facultad de lanzar al arrendatario y de volver a disponer del inmueble.

Eduardo Pallares nos menciona que "es la sentencia que da nacimiento a una nueva relación jurídica, que sólo por virtud de la sentencia puede nacer, o termina una relación jurídica preexistente."⁶⁴

Integran esta clase de sentencias aquellas que originan efectos jurídicos de tal índole que no podrían lograrse sino mediante la colaboración de los órganos jurisdiccionales: el divorcio, la separación de bienes, etc.

En las sentencias constitutivas los efectos se proyectan hacia lo futuro, no hacia lo pasado, pues es a raíz de la sentencia que nace el nuevo estado jurídico.

Tomando en cuenta el sentido de las sentencias, no excluye la posibilidad que en un solo procedimiento judicial en materia civil se pueda dictar en una misma sentencia situaciones en sentido declarativo, constitutivo y de condena, un ejemplo de ello, la sentencia que decreta la rescisión de un contrato de compraventa y ordena la devolución del precio pagado y de la cosa vendida; sería constitutiva por extinguir una relación jurídica y de condena por imponer prestaciones a las partes y sería declarativa, al reconocer implícitamente la validez y existencia del contrato de compraventa.

⁶⁴ PALLARES, Eduardo, Ob. cit., p.722.

Ahora bien, la sentencia constitutiva, como la de condena, contiene una parte declarativa.

Sentencias Definitivas e Interlocutorias.

Ahora bien, la clasificación atendiendo a la eficacia de la sentencia en relación al proceso, es decir las sentencias definitivas y sentencias interlocutorias, la regula el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en su artículo 79 fracciones V y VI.

Por sentencias definitivas se ha entendido a aquellas que resuelven la cuestión planteada en cuanto a lo principal, o sea, el fondo de la controversia. Las sentencias interlocutorias por su parte, son aquellas que resuelven una cuestión dentro del mismo proceso pero en forma parcial o incidental. Cipriano Gómez Lara señala al respecto: "El vocablo interlocutorio, quiere decir a media plática o discurso. Este es el sentido etimológico inicial y por extensión se aplicó esto a las sentencias dictadas en el transcurso del desarrollo del proceso, o sea, aquellas que se dictan durante el proceso; mientras que la sentencia definitiva, sería la que se pronuncia al finalizar el proceso".⁸⁵

Es conveniente analizar este primer criterio que clasifica a las sentencias en definitivas e interlocutorias, por lo que la definición que proporciona Eduardo Pallares al señalar que a través de las sentencias "el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso".⁸⁶ De acuerdo con esta definición las sentencias definitivas como en las sentencias interlocutorias se deben cumplir con los requisitos formales y sustanciales que señalamos con anterioridad, con la salvedad que entre ellas existe la diferencia que resulta de la índole de la controversia que resuelven, que es precisamente lo que da la pauta para esta primera clasificación.

El Dr. en Derecho Ignacio Burgoa, se pronuncia en este mismo sentido, sin embargo, hace la aclaración que en el juicio de amparo, desde el punto de vista legal, no existen las sentencias interlocutorias, pues si atendemos a los artículos 220 y 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles, todas aquellas decisiones judiciales que resuelven cualquier cuestión incidental se denominan

⁸⁵ GÓMEZ LARA, Cipriano. Ob. Cit., p.376.

⁸⁶ PALLARES, Eduardo, Ob. Cit., p.726.

autos. Otra circunstancia característica en la materia de amparo en relación con este punto es que no puede considerarse sentencia interlocutoria ni aún la que decide la suspensión definitiva, sino como una resolución judicial que queda comprendida dentro de los autos, por que así lo deja entrever la propia Ley de Amparo en su artículo 83, que dice que el recurso de revisión procede "II. Contra resoluciones de los jueces de Distrito o del Superior del Tribunal responsable en su caso, en las cuales: a) Concedan o nieguen la suspensión definitiva", así como en su artículo 140 que establece: "Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento". Quizá se pudiera considerar, como lo señala el mismo doctor Burgoa, que se atiende al principio general del Derecho Procesal, contenido en el artículo 683 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en el sentido de que una sentencia no puede ser revocada por el juez que la dicta. No obstante que pudiera llegarse a la conclusión de que el juicio de amparo no cuenta con sentencias interlocutorias, creemos que la definición que las comprende de manera general es la correcta, pues como señalamos antes independientemente de los puntos en conflicto que se resuelven (las definitivas y las interlocutorias), ambas cumplen con cada uno de los requisitos de una resolución judicial considerada sentencia.

Por su impugnabilidad

También se suele distinguir entre sentencia definitiva y sentencia firme, según que sean o no susceptibles de impugnación. De acuerdo a este criterio de clasificación, la sentencia definitiva es aquella que si bien ha sido dictada para resolver el conflicto sometido a proceso, todavía es susceptible de ser impugnada a través de algún recurso el cual puede concluir con la confirmación, modificación, revocación o anulación de dicha sentencia definitiva. En relación a la sentencia firme es la que ya no admite ningún medio de impugnación en virtud de que ya se agotaron todos los recursos ordinarios para combatirla y modificarla o reformarla y se declara como cosa juzgada.

3.3. LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

En el apartado anterior hemos hecho un análisis de las sentencias en general, sin embargo, para el presente trabajo es menester que analicemos las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, la sentencia en el Contencioso Administrativo constituye una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, la cual decide sobre las pretensiones que han sido objeto del proceso, y que constituye el resultado o la meta, tanto de las actividades de las partes como del órgano jurisdiccional.

Para analizar que tipo de sentencias emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir si sus sentencias son simplemente declarativas, ello significa que sólo debe limitarse a señalar si se ha violado o no la ley con la resolución combatida, o por el contrario si la sentencia es de condena, es decir que no sólo se limitará a declarar el derecho, si no que ordenará su reposición, debemos, entonces hacer una comparación entre ambas.

En base a que en el apartado anterior quedó determinado que es una sentencia declarativa y una de condena, veamos algunas de las principales diferencias doctrinarias entre la sentencia declarativa y la sentencia de condena, cuyo análisis nos permitirá determinar la naturaleza de las sentencias que emite el mencionado tribunal. Estas diferencias como nos menciona Margain Manautou son:

- "La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el derecho; la sentencia de condena, además de este efecto, produce también el efecto de constituir un título para la realización forzosa de la relación declarativa.
- En la sentencia declarativa, la pretensión del actor sólo es declarada como existente; en la sentencia de condena, se declara como debe satisfacerse dicha pretensión.
- La sentencia declarativa afirma un derecho a la pretensión; la sentencia de condena comprueba un derecho que debe además también ser satisfecho.

- La sentencia declarativa afirma sólo el derecho; la sentencia de condena afirma que este derecho debe ser cumplido o satisfecho;
- De la sentencia declarativa no puede derivarse una ejecución forzosa; la sentencia de condena puede dar lugar a una ejecución forzosa, y
- La sentencia declarativa es un puro juicio lógico; la sentencia de condena es un juicio lógico más un acto de voluntad.⁸⁷

De las anteriores diferencias, se observa que la sentencia declarativa, se concreta a declarar si el derecho ha sido violado, a quien tiene la razón, etc., a este respecto la jurisprudencia, ha resuelto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no puede exigir a la autoridad administrativa que cumpla con sus fallos, pues éste carece de facultades ejecutivas, asimismo el Código Fiscal de la Federación, no prevé ningún procedimiento que permita la ejecución de las sentencias de dicho tribunal, o que exprese a obtener el cumplimiento de lo resuelto en las mismas.

Las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa viene a dar fin al juicio de nulidad, que puede ser: sobreseyendo el juicio, reconociendo la validez o declarando la nulidad del acto impugnado. Este tribunal dicta sentencias que en algunos casos son declarativas y en otros las resoluciones llegan a tener algunos elementos de la sentencia de condena, es decir, dicta sentencias que en algunos casos tiene características de ser de Simple Anulación y en otros alcanzan elementos de un Contencioso de Plena Jurisdicción.

La jurisprudencia ha resuelto que el Tribunal emite sentencias declarativas únicamente; a este respecto es aplicable el siguiente criterio, emitido por la Segunda Sala, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, tomo XLI, Tercera Parte, página:110, que a la letra dice:

“TRIBUNAL FISCAL. FALLOS DEL. En la exposición de motivos del Código Fiscal se establece que la resistencia de los órganos hacendarios a cumplir lo dispuesto en los fallos del Tribunal Fiscal debe combatirse mediante el juicio de amparo, y este postulado que cabe, según se ha dicho, admitir como aprovechable para la Interpretación y aplicación del Código Fiscal no

⁸⁷ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. “De lo Contencioso Administrativo. De anulación o de ilegitimidad.” 8ª ed., Porrúa, México, 1999, p.322.

pugna con la Constitución ni con la prevenido en alguna otra ley. Debe reconocerse que los fallos del Tribunal Contencioso Administrativo son, en términos generales, de carácter declarativo y que, en consecuencia, no dan lugar por sí mismos, en forma inmediata, a la ejecución forzosa. Precisamente por ello, y en atención a que el Tribunal Fiscal carece de la facultad de imperio, y no tiene en su mano medios coercitivos para lograr el cumplimiento de sus propias sentencias, resulta indispensable que ante otro organismo se desenvuelva el proceso que sea apto para transformar una resolución meramente declarativa en un mandamiento idóneo, directamente y por sí mismo, para motivar la ejecución. Si las sentencias de aquel tribunal son definitivas y producen cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano público, correlativo del derecho de un particular, es evidente que cuando se desobedece, o se deja de cumplir, la resolución de la Sala Fiscal, se combate una violación de garantías individuales, puesto que se priva al particular de un derecho nacido por virtud de sentencia firme de autoridad competente, y esta privación acontece sin que el órgano público actúe conforme a la ley, y sin que la negativa, la resistencia o la omisión estén legalmente fundadas y motivadas. Cabría objetar que el juicio de amparo tiene por única finalidad proteger las garantías individuales, y que no debe convertirse en un recurso de queja ni en un incidente de inexecución de sentencia. Puede admitirse que, en la mente de sus creadores, el juicio constitucional no se estableció como medio de cumplimentar las sentencias, ni se pensó que pudiera servir para ese efecto, como finalidad propia. Sin embargo, debe reconocerse que, además de carecer el Tribunal Fiscal, como ya se dijo, de poderes coercitivos y ejecutivos, y aparte de que el código de la materia no prevé ningún procedimiento que permita la ejecución de los fallos de dicho tribunal, o que se encamine a lograr el cumplimiento de lo resuelto en los mismos, se comete una violación de garantías individuales cuando la autoridad administrativa, obligada a acatar lo decidido por sentencia del Tribunal Fiscal, se resiste a cumplir su deber, o simplemente omite los actos necesarios para obedecer, de modo íntegro y eficaz, el fallo del tribunal. En tal supuesto, la conducta del órgano hacendario no debe examinarse, directa y exclusivamente, desde el punto de vista de la mera inexecución de sentencia, sino en el aspecto en que entraña, como ya se mostró, una violación de garantías constitucionales. Es claro, por lo mismo, que el incumplimiento de la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo da lugar a la interposición del juicio de amparo.

Amparo en revisión 1701/80. J. Gutiérrez Sansano. 4 de noviembre de 1980, Cinco votos, Ponente: Rafael Matos Escobedo.”

Sin embargo, existen casos específicos en que las resoluciones del Tribunal, constituyen verdaderos pronunciamientos de condena como el que deriva de la sentencia del Tribunal, que favorece la pretensión del particular a la devolución de un pago indebido; que, si bien es cierto, de la simple resolución no puede derivar una realización forzosa, sí establece el pago, por lo que se afirma que no todas las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, tienen características imputables a las sentencias únicamente declarativas, sino, en algunos casos tienen características de las sentencias de condena, es decir, el tipo de sentencias que emite este tribunal, es *sui generis*, por lo que considero otorgarle a este tribunal la facultad de Plena Jurisdicción, para que su naturaleza jurídica, este acorde con la realidad.

3.3.1. CONTENIDO DE LAS SENTENCIAS.

Para los efectos de la sentencia de carácter fiscal debemos de tomar en cuenta que se trata de una figura *sui generis*, por lo que los presupuestos de la sentencia fiscal son los siguientes:

Acto Administrativo de naturaleza fiscal de autoridad.- El acto de autoridad debe de causar un perjuicio al particular, este acto puede ser de carácter positivo o bien negativo, como es el caso de la negativa ficta, y en contra del mismo el particular tiene la facultad de interponer demanda de nulidad

Jurisdicción Especial.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al no ser un tribunal de plena jurisdicción, sino sólo de anulación, no tiene otra función más que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos.

Proceso contencioso de naturaleza administrativa jurisdiccional.- El proceso contencioso fiscal en sí mismo, contiene una serie de figuras e instituciones procesales, como la pretensión en el juicio, la acción y el aseguramiento del interés fiscal por parte del demandante.

La naturaleza jurídica de la sentencia fiscal, consideramos que es la de un acto mixto en los sentidos administrativos-judicial y bajo los criterios formal-material de los actos públicos, de carácter declarativo y que versa sobre la legitimidad y validez de los actos fiscales de la autoridad, que son impugnados por la vía contenciosa, teniendo como fin específico la nulidad o ratificación del acto, en virtud de la validez del mismo, y culminando la sentencia con un contenido positivo o negativo.

Las características fundamentales de la sentencia fiscal, son las siguientes:

- a) Como acto formal es un acto administrativo realizado por un órgano administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos ubicado en el marco del Poder Ejecutivo Federal, más no subordinado jerárquicamente por éste último, puesto que rompería con el principio procesal de imparcialidad del juzgador.
- b) En el sentido material, se trata de un acto meramente judicial, puesto que el proceso instaurado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, culmina con un fallo o decisión, destacando que dicho proceso es de naturaleza contenciosa.

La configuración formal de la sentencia fiscal contiene estructuralmente los siguientes requisitos formales:

- **Preámbulo.-** Es el inicio de toda sentencia, en la que se indica el lugar, la fecha y el órgano jurisdiccional que la emite; el tipo de proceso que se ventila, el nombre de las partes y todos aquellos datos que sirvan para identificar el asunto correspondiente.
- **Resultandos.-** Es la parte de la sentencia que contiene consideraciones de tipo histórico descriptivo, donde se relatan los antecedentes que originaron el conflicto, así como una breve reseña de todo lo acontecido desde el inicio del proceso hasta el momento de dictar sentencia, esto es, se refieren a todas las cuestiones de hecho planteadas ante el tribunal y relacionados con el proceso que dicha sentencia resuelve.

Sobre el particular, el artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual es supletorio de la legislación fiscal conforme lo señala el artículo 5, del Código Fiscal de la Federación, indica que la sentencia contendrá una relación de las cuestiones planteadas y de las pruebas ofrecidas.

- **Considerandos.-** Es la parte más importante de la sentencia porque es aquí, donde se vierte el sentir del juzgador, donde se realizan estimaciones jurídicas acerca de los hechos debatidos, como resultado de todo lo actuado, de la valoración de las pruebas que hayan ofrecido las partes, y todos aquellos elementos que ilustren la capacidad del juzgador y lo induzca a resolver en tal o cual sentido.

El artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, indica que la sentencia contendrá las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, en esta parte la sentencia se fundamenta y motiva.

- **Puntos Resolutivos.-** La parte resolutive es donde se indica el sentido de la resolución emitida por el tribunal; las cuales contienen el sentido del fallo particular, es decir, en el caso del Juicio de Nulidad, puede ser reconociendo la validez o declarando la nulidad del acto impugnado.

Es menester mencionar que los anteriores requisitos formales de la sentencia son idénticos a los de las demás sentencias, de los cuales me he referido con anterioridad. Sin embargo, cabe hacer mención que la sentencia fiscal también contiene requisitos sustanciales, mismos que se refieren al fondo de la misma haciéndose consistir en que toda sentencia debe ser *congruente*, en cuanto a lo considerado y lo resuelto, estar *motivadas* y *fundadas*, así como ser *exhaustivas*.

En cuanto al principio de *congruencia*, Cipriano Gómez Lara, nos dice que consiste en "una correspondencia o relación entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal"⁸⁸. De tal manera que si la resolución contiene esa correspondencia, podemos decir que cumple con el primer requisito, que es la congruencia.

Por su parte la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la tesis visible en la revista de dicho tribunal, número 65, segunda época, año VI, mayo de 1985, pagina 901, ha sostenido:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.- Conforme a lo previsto en el artículo 237 del vigente Código Fiscal de la Federación, las sentencias de este tribunal

⁸⁸ GÓMEZ LARA, Cipriano, Ob. cit., p.384.

deben dictarse conforme a derecho, cumpliendo el principio de congruencia, lo que significa que además de resolver los puntos controvertidos por las partes, deben pronunciarse los correspondientes puntos resolutivos en forma congruente con los razonamientos que determinaron la confirmación de la resolución impugnada o su anulación lisa y llana, o bien precisar los efectos de dicha nulidad."

La **motivación** consiste en la obligación por parte del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos que tomó en consideración para dictar su resolución. El fundamento de este requisito, que no es exclusivo de las resoluciones judiciales, sino que es extensivo a todo acto que emita cualquier autoridad, asimismo, lo encontramos consagrado como garantía individual en el artículo 16 Constitucional.

Todas las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben estar debidamente apegadas a derecho, y observar tanto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la de los Tribunales Colegiados de Circuito, asimismo la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a efecto de fundar su fallo en la ley aplicable al caso concreto.

Asimismo todas las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben ser **exhaustivas** siendo este un principio de derecho y que se encuentra contenido en el Artículo 237, del Código Fiscal de la Federación, y se refiere a que en el cuerpo de la sentencia se examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, sin dejar de considerar ninguno, es decir, el Tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas, además de que se deberá examinar primero aquellos puntos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.

El principio de exhaustividad en la mayoría de las ocasiones no se agota, pues se ha sostenido que con base en el principio de economía procesal, encontrándose fundada alguna causal de anulación, en nada variaría el sentido del fallo el hecho de que se analizaran otros argumentos de impugnación.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la tesis visible en la Revista de dicho Tribunal, 2° época, año VI, número 66, junio de 1985, pág. 1084, ha sostenido lo siguiente:

"SENTENCIAS. ORDEN LÓGICO EN EL ESTUDIO DE LAS CAUSALES DE ANULACIÓN.- El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación en vigor enumera las causales de anulación de una resolución dentro de un orden lógico, es decir, que de encontrarse fundada una causal por vicios de forma o violación en el procedimiento se excluye el análisis de las cuales esgrimidas en cuanto al fondo. Por ello, las Salas de Primera Instancia antes de estudiar si las resoluciones impugnadas incurren o no en violaciones en cuanto al fondo, deben analizar primeramente las cuestiones relativas a violaciones formales o de procedimiento que les fueron planteadas y si estas últimas resultan fundadas, deberá abstenerse de estudiar las cuestiones relativas al fondo, pues aún en el supuesto de que las mencionadas en último término resultaren fundadas, en nada variaría la nulidad decretada por haberse acreditado la violación formal o de procedimiento en que incurrió la autoridad demandada." en virtud de que el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación en su segundo párrafo establece que: "Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana", y con esto la impartición de justicia será más explícita."

De acuerdo con lo anterior, el sistema actual va encaminado a dar mayor seguridad jurídica al actor, en cuanto se busca que la sentencia establezca en definitiva la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, evitando con ello el constante reenvío a la autoridad para que corrijan las violaciones de forma o de procedimiento y asimismo la constante impugnación de los actos de autoridad.

En el caso de que no existieren causales de ilegalidad que lleven a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, y sólo existen dichas causales por omisión de los requisitos formales o por violación de procedimiento, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que haya recaído el juicio al dictar su fallo respectivo deberá ser para efectos en los términos del inciso III, del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, señalando a la autoridad demandada todas las violaciones formales o de procedimiento que resulten fundadas, a fin de que emita su nuevo acto subsanando todas y cada una de las irregularidades que hubieran sido materia de controversia.

En dicha sentencia la Sala deberá señalar en qué forma las citadas violaciones afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución impugnada, asimismo deberá indicar los términos conforme a los cuales la demandada debe dictar su resolución, salvo que se trate de facultades discrecionales.

En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de

procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Cabe hacer mención que el *Principio de formulismo* expreso es propio de la sentencia fiscal y difiere de la naturaleza de las demás sentencias, consistiendo en la referencia que se hace de determinadas y específicas causas establecidas en la ley, por las cuales una sentencia debe declarar como ilegal la resolución administrativa sobre la cual versó el procedimiento. Tales causas son las siguientes:

- a) "Incompetencia del funcionario que haya dictado el fallo, así como si lo hubiera ordenado, o tramitado el procedimiento del que se deriva dicha resolución."

El antecedente de esta causal lo encontramos expresado en el Artículo 16 Constitucional, al establecer que todo acto de molestia debe provenir de autoridad competente, mismo que se cumplimenta por la fracción I del artículo 238, del Código Fiscal de la Federación; en el que precisa la invalidez de los actos realizados por autoridades diversas de las competentes para realizar los actos fiscales.

De lo anterior resulta que la Administración Pública debe obrar dentro de los límites de su competencia, o sea en el ejercicio de un poder legal para emitir o realizar el acto; ya que de no ser así, el gobernado podrá, vía juicio de nulidad, demandar su ilegalidad.

Existen dos aspectos de la competencia: Constitucional y Jurisdiccional, es necesario saber cuál de los dos se afecta al caso en particular, a fin de saber que medio de defensa debe agotarse ya sea el juicio de nulidad o el juicio de amparo.

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

- b) "Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes para la realización del acto de autoridad, inclusive por la ausencia de fundamentación y motivación."

Este principio se refiere a la garantía de legalidad contenida en el Artículo 16 Constitucional, el cual manda que todo acto de autoridad debe de estar debidamente fundado y motivado, y se cumplimenta con lo dispuesto por el artículo 238, fracción II, del Código Fiscal de la Federación.

c) "Vicios del procedimiento que afecte la defensa del particular."

Esta causal es de naturaleza procesal, y se concreta a que dentro de un procedimiento administrativo determinado no deben existir actos por parte de la autoridad que dejen en estado de indefensión al particular.

d) "Si los hechos que lo 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.

e) Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confía dichas facultades."

La sentencia fiscal es imperfecta en cuanto a su ejecución, puesto que carece de la fuerza formal de cosa juzgada y tiene que existir un proceso complementario a efecto de realizar tal ejecución; tal proceso es el Juicio de Amparo; cuando la autoridad fiscal que realizó el acto administrativo objeto del proceso contencioso de impugnación, no acata la resolución o sentencia anulatoria que el Tribunal emitió al respecto, solo puede considerarse que existe una violación legal de esa autoridad con motivo del desacato, con la cual se violan las garantías del gobernado consagradas en los Artículos 14 y 16 Constitucionales.

3.3.2. FUNDAMENTACION DE LAS SENTENCIAS.

El Artículo 236 del Código Fiscal de la Federación señala que la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los 60 días siguientes al cierre de la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro

de los 45 días siguientes al cierre de la instrucción; dichas sentencias deberán estar debidamente fundadas y de los cuales cuya fundamentación se encuentra regulada en el artículo 237 de dicho ordenamiento el cual a la letra dice.

*Artículo 237. Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

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

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

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

La motivación, no es exclusiva de las sentencias, sino que constituye una garantía que tiene todo gobernado, consagrada en el artículo 16 Constitucional, el cual obliga a toda autoridad, incluyendo a las jurisdiccionales, a "fundar y motivar" los actos que emitan, por el simple hecho de causar molestias a los particulares en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones. En consecuencia, la motivación de la sentencia consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución. A este respecto, es aplicable el siguiente criterio emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito,

publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tesis: VI. 20. J/248, tomo: 64, Abril de 1993, Octava Época, página: 43, que a la letra dice:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo directo 367/90. Fomento y Representación Ultramar, S.A. de C.V. 29 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Revisión fiscal 20/91. Robles y Compañía, S.A. 13 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez. 25 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcares.

Amparo en revisión 3/93. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez."

La motivación, que también incluye la fundamentación, de la decisión, es una declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han

llevado al órgano jurisdiccional a la emisión de la sentencia. Por lo tanto, constituye el presupuesto o razón de la sentencia, su fundamentación fáctica y jurídica en que el juzgador sostiene la legalidad de su decisión.

El principio de motivación también se encuentra regulado por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, pues además de establecer la congruencia de las sentencias, establece que éstas deberán fundarse en derecho, al respecto el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, en el Semanario Judicial de la Federación, tesis: V.2o.5 A, tomo: VIII, Julio de 1991, Octava Epoca, página: 232, dice:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. SUS SENTENCIAS DEBEN EXAMINAR INTEGRAMENTE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD. Los artículos 237 y 238, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, disponen que las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y que una resolución administrativa es ilegal, cuando se demuestre la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación en su caso. Por ello, si una sentencia del mencionado tribunal, omite resolver un punto de controversia, que cuestiona la falta de fundamentación y motivación de la resolución combatida, resulta violatoria de tales preceptos.

Amparo directo 212/91.- Fianzas Monterrey, S. A.- 26 de junio de 1991.- Unanimidad de votos.- Ponente: Pablo Antonio Ibarra Fernández.- Secretario: Abdón Ruiz Miranda."

Sin embargo el que las sentencias se funden en derecho implica que no sólo debe tomarse en cuenta la ley, sino que también podrá hacerse uso de la interpretación, de la integración, de la analogía, de los principios generales de derecho, de la doctrina, de la jurisprudencia, etc.

Es decir, este precepto establece un contenido amplio al término "derecho", acogiéndose allí al mandato constitucional previsto en el artículo 14, que establece que "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

La justificación de la interpretación de las normas jurídicas, obedece a que el juzgador no puede dejar de resolver una controversia, aun cuando no haya norma expresamente aplicable, por la existencia de lagunas jurídicas, ya que

presentándose esta situación es válida la aplicación de cualquier método de interpretación e inclusive la integración por analogía, de mayoría de razón, o bien apegada a los principios generales de derecho.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver la revisión No 351/73, sostuvo la tesis que a continuación se transcribe, la cual se encuentra visible en la hoja informativa del mes de agosto de 1989, pág. 27, que a la letra dice:

"DOCTRINA. PUEDE FUNDARSE EN ELLA UNA SENTENCIA. Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal de Derecho, sin embargo, cuando la ley es oscura y se trata de precisar conceptos jurídicos, puede hacerlo auxiliándose de la Doctrina, si le resultan convincentes las consideraciones que toma de ella."

3.3.3. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DEFINITIVAS.

Para efectos de nuestro estudio, es necesario recordar que las sentencias definitivas son las que el juez dicta para decidir el fondo mismo del litigio que le ha sido sometido.

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, considera resoluciones definitivas en materia tributaria áquellas que no admiten recurso administrativo o cuando su interposición sea optativa, y se determine la existencia de una obligación fiscal impuesta por una autoridad a efecto de cumplir con las disposiciones de cierto ordenamiento, se fije en cantidad líquida una obligación, o se den las bases para su liquidación; así como las que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado, asimismo, las que requieran el pago de obligaciones fiscales a cargo de terceros, y las que causen un agravio en materia fiscal, distinto de los anteriores.

En muchas ocasiones el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no decide el fondo mismo del litigio, que se circunscribe en el último término a decidir si un causante evadió o no al Fisco Federal, sino que se abstiene de pronunciarse, a propósito de encontrar estimada la demanda donde se controverten los vicios formales, cosa que a las Salas Regionales del propio

Tribunal al dictar sentencia para determinados efectos; por así disponerlo el Código Fiscal de la Federación vigente.

El Código Fiscal de la Federación contiene disposiciones que han sido analizadas en materia de efectos de sentencias dictadas en los juicios de nulidad por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y de acuerdo con esto se puede sostener que los ordenamientos de la materia en distintas épocas, desde la Ley de Justicia Fiscal, han coincidido en lo substancial respecto de los efectos de la sentencia, mismos que se señalan en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación y el cual se transcribe enseguida.

“Artículo 239. La sentencia definitiva podrá:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada,

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada,

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

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

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.”

En base a la naturaleza de los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha considerado como un órgano Contencioso Administrativo de Anulación, ya que sólo pronunciaría sentencia de nulidad o de validez de las resoluciones impugnadas. Sin embargo desde su creación el Tribunal fue revestido de facultades, que exceden los lineamientos del contencioso de anulación francés, en el cual el fallo se constriñe a declarar la nulidad del acto combatido, al considerar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal

y Administrativa puede indicar los términos conforme a los cuales habrá de emitirse un nuevo acto, cuando esto sea procedente.

3.3.3.1. RECONOCER LA VALIDEZ DEL ACTO IMPUGNADO

Cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el Juicio de Nulidad no encuentra ninguna causal de ilegalidad, esto es, cuando no sé este en presencia de ninguna causal señalada en el artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, declarará la sentencia reconociendo la validez de la resolución impugnada, prevista en la fracción I del artículo 239, del mismo ordenamiento legal consistente en dejar en libertad a las autoridades de seguir adelante, con todas sus consecuencias, dicha resolución, cuya validez no dejó nunca de existir, y solamente estuvo suspendida, en tanto se dictaba la sentencia que pusiera fin al juicio relativo, y asimismo dar por terminada la suspensión de la ejecución que hubiera sido obtenida.

Al reconocer la validez del acto impugnado, entraña la aprobación del órgano jurisdiccional, en el sentido de que el acto o procedimiento administrativo sujeto a juicio, ha sido dictado conforme a derecho, en relación con los agravios intentados por la parte actora, los cuales han carecido de procedencia y relevancia jurídica suficientes para declarar la ilegalidad de los mismos.

Resulta aplicable al caso, el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XI, Marzo de 1993, pág. 372, Octava Epoca, que dice:

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION QUE RECONOCEN LA VALIDEZ DE LA RESOLUCION IMPUGNADA. CARECEN DE EJECUCION. SOBRESEIMIENTO EN EL AMPARO. Cuando se reclaman de las autoridades señaladas como ejecutoras los actos tendientes a cumplimentar la sentencia de una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, que reconoció la validez de la resolución ante ella impugnada, con fundamento en la fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo, se debe sobreseer en el juicio constitucional por cuanto a esos actos se refiere, toda vez que dicha sentencia no es constitutiva de derechos, sino únicamente declarativa, por lo que simplemente deja expedito el derecho de las autoridades hacendarias para llevar a cabo su propia determinación; de ahí que, los actos que las autoridades señaladas como ejecutoras pudieran efectuar no serían originados por ese fallo, el que carece de

ejecución, sino en todo caso motivados por el estatuto legal que rige la actuación de las autoridades hacendarias.

Amparo directo 378/92. La Italiana, S. A. de C. V. 20 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo directo 75/92. Angel Cruz Olmos. 10 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo directo 462/91. Gastón Serdio Santos. 6 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.⁸⁹

También resulta aplicable en la especie, el criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo: V, segunda parte, enero a Junio de 1990, pág. 476, Octava Epoca, que a la letra dice:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION QUE RECONOCEN LA VALIDEZ DEL ACTO IMPUGNADO. CARECEN DE EJECUCION. Por decreto publicado el día 5 de enero de 1988 se reformó el Código Fiscal de la Federación, estableciéndose en el artículo 239 TER de dicho ordenamiento legal el recurso de queja en los casos de incumplimiento de sentencia firme. A partir de la entrada en vigor de estas reformas, el Tribunal Fiscal de la Federación posee competencia para examinar y resolver las cuestiones que se susciten con motivo del incumplimiento de sus propios fallos por parte de las autoridades administrativas. Sin embargo, el recurso de queja citada conlleva, como hipótesis de origen, que la sentencia emitida por la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación haya declarado la nulidad de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, debido a que su procedencia esta contemplada en contra de la indebida repetición de un acto o resolución anulada, así como cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. En este orden de ideas cabe concluir que, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación que reconocen la validez del acto o resolución impugnados en el juicio de nulidad carecen de ejecución, en virtud de que dichas sentencias no son constitutivas de derechos, sino únicamente declarativas, ya que no le imponen a las autoridades administrativas una obligación de hacer o una abstención en función de la sentencia misma, sino que sólo dejan expedito el derecho de la autoridad para llevar a cabo sus determinaciones, actuación que por lo tanto no se deriva del cumplimiento de dicha sentencia, sino de las atribuciones legales de las propias autoridades administrativas. Por lo que cuando en el juicio de amparo se reclama de las autoridades responsables los actos tendientes a la ejecución de la sentencia impugnada que reconoce la validez del acto administrativo controvertido en el juicio de nulidad, entonces, al no derivarse la actuación de dichas autoridades de

⁸⁹ Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, tesis relacionada con la jurisprudencia 1785, p. 2381.

la sentencia impugnada, no tienen el carácter de autoridades ejecutoras y procede sobreseer al respecto en el juicio de garantías, con fundamento en el artículo 74, fracción III de la Ley de Amparo de acuerdo a lo establecido por el precepto 73, fracción XVIII, en relación con los numerales 11 y 166, fracción III de la Ley de la materia.

Amparo directo 33/90. Decor Arq., S.A. de C.V. 3 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández."

En base a lo anterior, en el rubro en comento, no existe duda en cuanto al cumplimiento que la autoridad puede dictar para una sentencia declaratoria de validez; pues como señalan los anteriores criterios, en ella se deja expedito el camino para que la autoridad lleve a cabo su determinación, misma que ha sido declarada válida y conforme a sus facultades propias ejecute o made ejecutar su resolución.

3.3.3.2. DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede dictar sentencias cuya interpretación y cumplimiento no tiene mayor dificultad, puesto que el acto anulado deja de surtir efectos legales sin que se precise procedimiento posterior de ejecución. Asimismo, la autoridad demandada, cumplirá la sentencia al dejar sin efecto alguno, el acto o procedimiento administrativo viciado de nulidad, es decir, deberá obedecer su actitud tal y como si el acto declarado nulo, no hubiera sido dictado jamás.

Las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitirán la sentencia definitiva declarando la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, cuando se este en presencia de los siguientes supuestos normativos:

- a) Por incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado, o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución;⁹⁰**

⁹⁰ Artículo 238, fracción I, C.F.F.

El antecedente de esta causal lo encontramos expresado en el Artículo 16 Constitucional, al establecer que todo acto de molestia debe provenir de autoridad competente, mismo que se cumplimenta por la fracción I del Artículo 238, del Código Fiscal de la Federación; en el que precisa la invalidez de los actos realizados por autoridades diversas de las competentes para realizar los actos fiscales.

De lo anterior resulta que la Administración Pública debe obrar dentro de los límites de su competencia, o sea en el ejercicio de un poder legal para emitir o realizar el acto; ya que de no ser así, el gobernado podrá, vía juicio de nulidad, demandar su ilegalidad.

En la especie, es aplicable la siguiente tesis, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo: XII, octubre de 1993, página: 405, Octava Epoca, que a la letra dice:

"COMPETENCIA, FALTA DE FUNDAMENTACION DE LA. PROCEDE DECRETAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO COMBATIDO SIN PERJUICIO DE QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA EMITIR NUEVA RESOLUCION. Cuando ante el Tribunal Fiscal de la Federación se establece la litis en el supuesto de que la autoridad no fundó su competencia, pueden darse, como consecuencia de la normatividad, dos hipótesis distintas: a) que la autoridad sea legalmente competente para emitir el acto, y que sólo omitió citar el precepto fundatorio de su legitimidad; y, b) que la autoridad no haya citado el precepto legal que le otorgue competencia para emitir el acto, precisamente porque no existe tal dispositivo. Todo esto sin que se pueda hacer pronunciamiento respecto de la competencia de la autoridad, puesto que la técnica en el dictado de las sentencias exige en el estudio realizado limitarse a declarar la nulidad por vicios formales, cuando resulte que efectivamente existen. En este orden de ideas, debe concluirse que no siempre es posible que la autoridad demandada en el juicio de nulidad emita una nueva resolución, en la que purgue los vicios formales que originaron la sentencia de nulidad, pues, tratándose, como en el caso, de una cuestión que permite a la autoridad dos caminos a seguir, no se le puede obligar a tomar alguno si la ley no se lo autoriza, como podría ser en la hipótesis de que la autoridad no hubiese citado el fundamento de su competencia en el acto que emitió por la circunstancia de que no existe dispositivo que le otorgue la competencia, ya que en este supuesto le resultaría legalmente imposible a la autoridad emitir una nueva resolución purgando el vicio, de tal manera que los efectos ordenados carecerían de sentido jurídico. Por el contrario, lo legal consistiría en que la autoridad demandada se abstuviera de emitir de nuevo el acto, porque considere no encontrar apoyo legal a su competencia y que, en su caso, fuese otra la autoridad que, fundando su competencia, debiera emitirlo. En estas condiciones, cuando

Únicamente se ha establecido la falta de la formalidad consistente en la cita del dispositivo que le otorgue esa competencia, resulta que no puede obligarse a la autoridad, en una sentencia para efectos, a que emita una nueva purgando ese vicio, pues podría resultar que, efectivamente, careciera de competencia legal, de lo que se concluye que debe decretarse en estos casos la nulidad lisa y llana. Sin embargo, es conveniente aclarar que si bien es cierto que no puede obligarse a la autoridad a que emita un nuevo acto, atentas las consideraciones antes expuestas, también lo es que no se puede impedir que la autoridad pueda volver a emitir el acto, siempre y cuando en él no incurra en la misma violación, que constituyó el motivo de nulidad, como lo es el consistente en la falta de cita del precepto legal que funde su competencia. Esta conclusión se apoya en el presupuesto de que el cumplimiento de la ley es cuestión que interesa y, desde luego, beneficia a toda la sociedad, incluida en ella tanto a los gobernados como a las instituciones de gobierno. Los recursos y medios de defensa, en general, no pueden tener el propósito de que los particulares eviten el cumplimiento de la ley y que las autoridades se vean impedidas para cumplir con sus funciones; los recursos y medios legales tienen por finalidad inmediata anular o revocar los actos que sean contrarios a la ley o a la Constitución, impidiendo que las autoridades incidan legalmente en la esfera jurídica de los particulares con actos que no se ajustan a la normatividad. Sin embargo, la finalidad última que persiguen los recursos es la de procurar que los actos de autoridad, cuando se lleven a cabo, sea en los términos que la ley señala, para lograr el cumplimiento y respeto de las garantías constitucionales, que son un medio para encausar la actuación de las autoridades en los límites de la ley. En esas circunstancias, si la emisión del acto de autoridad resulta del ejercicio de una facultad prevista en la ley, a cuya observancia está obligada la autoridad bajo su más estricta y personal responsabilidad, no es jurídicamente posible obligarla a que emita nuevos actos cuya decisión sólo a ella compete, lo que significaría que el Tribunal se substituyera a la autoridad; pero tampoco es posible impedirle a la autoridad que emita un nuevo acto que, al ajustarse estrictamente a la ley, redunde en beneficio de la colectividad, en cuanto que actualiza el estado de derecho, ya que los particulares, con el uso de los recursos legales, no pueden pedir que la autoridad no emita los actos, sino sólo que no los emita en contravención a la ley.

Revisión fiscal 381/93. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 31 de marzo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Luz Cueto Martínez".⁹¹

Existen dos aspectos de la competencia, los cuales son: constitucional y jurisdiccional, es necesario saber cuál de los dos se afecta al caso en particular a fin de saber que medio de defensa debe agotarse ya sea el juicio de nulidad o el juicio de amparo.

⁹¹ Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, noviembre de 2001, p. 32, tesis por contradicción 2a./J. 52/2001 de rubro "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCION IMPUGNADA RECAIGA A UN A PETICION, INSTANCIA O RECURSO."

Así también es importante determinar con claridad que la competencia deviene únicamente de la ley y no de acto distinto, lo cual ha sido reconocido por el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, en la siguiente tesis:

“COMPETENCIA. SURGE DE LA LEY Y NO DE ACTO DISTINTO, NI TAMPOCO DE UNA SENTENCIA PRONUNCIADA EN 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, se debe limitar a declarar su nulidad, si se presenta la causa contemplada en el artículo 228, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.

Amparo directo 1133/81. Fernando Carrera Pérez. 5 de octubre de 1982. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Alejandro Garza Ruiz.⁹²

La garantía de legalidad contenida en el artículo 16 Constitucional, la cual ordena que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado y al no estarlo será nulo por lo cual se señala como causa de ilegalidad en la fracción I del artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, en relación con el artículo 239, fracción II, del mismo ordenamiento legal, misma que indica que la incompetencia del funcionario es causal de nulidad; es importante destacar, que los actos de autoridad deben contener la fundamentación de la competencia, para permitir al gobernado la verificación en la ley de la facultad ejercida por la autoridad.

La competencia de una autoridad debe estar consignada en el ordenamiento jurídico, ya sea a nivel Constitucional, legal o reglamentario, o bien por acuerdo de delegación, cuando se deriva de un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación y en tal situación no es necesario fundar y motivar su competencia, cuando el acuerdo delegatorio de facultades sea de carácter general, sin embargo cuando el causante imputa a la autoridad en forma directa su existencia o incompetencia él tendrá la carga de justificar lo contrario.

⁹² Tesis sostenida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo: 163-168, sexta parte, p: 49, Séptima Época.

En relación con lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la Jurisprudencia No. 76, señala que la competencia, no es necesario fundarla ni motivarla cuando se deriva de un acuerdo publicado en el diario oficial.

Al respecto tenemos la Jurisprudencia No. 268, emitida por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, visible en la revista de dicho Órgano Colegiado, de noviembre de 1986, pág. 389, que a la letra dice:

"COMPETENCIA ADMINISTRATIVA QUE DERIVA DE UN ACUERDO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.- CUANDO EL PARTICULAR LA CONTROVIERTE, LA AUTORIDAD DEBE ACREDITARLA.- Aún cuando de conformidad con lo dispuesto por la jurisprudencia No. 76 sustentada por esta Sala Superior, para la validez de una resolución administrativa no es necesario fundar la competencia de la autoridad cuando deriva de un acuerdo general publicado en el Diario Oficial de la Federación, en ella no está comprendido el caso en el que se controvierten por el particular las facultades de determinado funcionario, estando la autoridad obligada a probar que las mismas tienen un apoyo legal. Tratándose de negativa ficta ese fundamento debe darse al contestar la demanda, sin que ello implique que este Tribunal tenga que investigar en cuál Diario Oficial se publicó el acuerdo respectivo, puesto que es deber de la autoridad demandada proporcionar los datos que faciliten su localización".

En virtud de que las disposiciones fiscales cambian constantemente, debe tenerse presente que el funcionario competente para emitir un crédito fiscal, es aquél que tenga facultades en el momento en que se determine el crédito, aún que éste sea anterior a la fecha en que cobró vigencia el mandato legal por el que se otorgaron las facultades.

El Tribunal Colegiado del primer Circuito en materia administrativa hace una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, en la que advierte que los actos de molestia y privación, requieren para ser legales entre otros requisitos que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello está legitimado, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad

de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecua exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la ley fundamental.⁹³

Asimismo, la incompetencia del funcionario que emitió una orden de Auditoría, de la que derivó la resolución liquidadora de impuestos impugnada, la sentencia que emita el Tribunal Fiscal de la Federación deberá ser nulidad lisa y llana, y no para efectos, así lo indica la Sala Superior como se transcribe a continuación:

"ORDENES DE VISITA.- SU ILEGALIDAD PRODUCE LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA COMO CONSECUENCIA DE SU EJECUCIÓN.- Si la orden de visita se declara ilegal por contravenir lo dispuesto en el artículo 16 constitucional y 38 fracción III del Código Fiscal de la Federación, la resolución que se base en los hechos y omisiones conocidos durante la ejecución, debe declararse nula en forma lisa y llana, toda vez que al ser ilegal el acto primigenio que autoriza la actuación de los visitadores, vicia todo lo actuado y por lo mismo, no tiene valor legal como motivación de lo resuelto."⁹⁴

- b) **Si los hechos que motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equívoca, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.**

De la causal de ilegalidad, se desprenden las situaciones jurídicas que más adelante se mencionan y que se traducen que al configurarse cualquiera de ellas, tendrá que dictarse la nulidad de la resolución impugnada. Tales situaciones son:

- Los hechos que la motivaron no se realizaron;
- Los hechos fueron distintos;

⁹³ S.J.F. IX Época, T. II. 2º. T C del 1er. C., noviembre 1995, p.338 de la revista del Tribunal Fiscal de la Federación del mes de diciembre de 1995, p. 24.

⁹⁴ Juicio de Nulidad No. 100(14)/140/95/1168/94.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 1º., de marzo de 1996, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretaria Lic. Rosana E. De la Peña Adame.

- Los hechos se apreciaron en forma equivocada;
- La resolución se dictó en contravención a las disposiciones aplicables, y
- Se dejaron de aplicar las disposiciones debidas.

Respecto a la causal de nulidad en la cual los hechos que motivaron a la resolución 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; dicha causal de nulidad se encuentra regulada en el Artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, indicando que una resolución administrativa será ilegal cuando se demuestre que los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada; siendo precisamente las violaciones legales las que se refieren al fondo del asunto y sobre las mismas primero deberá pronunciarse el Tribunal Fiscal, cuando se impugnan a la vez vicios de procedimiento o formales, así lo indica el segundo párrafo del Artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

Bajo ningún caso y por ningún motivo debe dictarse sentencia para efectos, en este caso el Código Fiscal de la Federación, no establece la hipótesis normativa de que en dicha situación puede dictarse sentencia para efectos, por los mismos, se infiere que la resolución deberá siempre ser lisa y llana.

Es aplicable a la especie, el siguiente criterio emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tesis: I.3o.A. J/43, tomo: 75, marzo de 1994, pág. 33, Octava Epoca, que a la letra dice:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, CUANDO ESTIME QUE LA AUTORIDAD DEMANDADA VIOLÓ LA LEY, EN PERJUICIO DEL CONTRIBUYENTE, AL EMITIR LA ORDEN DE VISITA DE AUDITORIA, DEBE DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCION IMPUGNADA Y NO PARA EFECTOS. El Tribunal Fiscal de la Federación declaró la nulidad de la resolución impugnada al considerar que la autoridad demandada incurrió en violación a la ley, al llevar a cabo la visita de auditoría en un domicilio que no es el domicilio fiscal del contribuyente, y al no acatar lo establecido en el artículo 64, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que el ejercicio fiscal que debió revisarse, y en su caso, liquidarse primero, lo es el correspondiente a mil novecientos ochenta y seis, y no el ejercicio de mil novecientos ochenta y siete, como se determinó en la orden de visita. Por consiguiente, ambas violaciones

declaradas por dicho tribunal, se cometieron en la orden de visita de auditoría, acto jurídico que es presupuesto necesario para el inicio del procedimiento de comprobación realizado por las autoridades. En este orden de ideas, procedemos al estudio de qué clase de nulidad conlleva este tipo de violaciones, si nulidad lisa y llana o para efectos, dicho de otra manera, en cuál de las causales de nulidad señaladas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, encuadran las violaciones cometidas por las hoy recurrentes. Pues bien, resulta evidente que no se trata de la causal de anulación establecida en la fracción I, del citado numeral 238, toda vez que no es el caso de que la autoridad que dictó la resolución u ordenó o tramitó el procedimiento sea incompetente. Tampoco se actualizan los supuestos contemplados en las fracciones II y III, del artículo mencionado, porque estas dos hipótesis se refieren a la existencia de vicios formales contrarios al principio de legalidad, refiriéndose la primera de ellas a la omisión de formalidades en la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso, lo cual contrariamente a lo sostenido por las recurrentes, no es aplicable al caso concreto, pues las violaciones en que incurrieron no se realizaron en las resoluciones impugnadas, sino en la orden de visita de auditoría, como los mencionamos anteriormente. La segunda hipótesis contempla vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, la cual tampoco es aplicable, en virtud de que contrariamente a lo señalado por las autoridades mencionadas, las violaciones mencionadas no pueden considerarse como vicios en el procedimiento del cual derivó la resolución combatida, toda vez que dichas violaciones se dieron en la orden de visita, que es el acto por medio del cual se origina el procedimiento para ejercer las facultades de comprobación, esto es, la orden de visita es un acto previo al inicio del procedimiento de revisión de la situación fiscal del contribuyente, para poder determinarle, en su caso, crédito a su cargo, toda vez que el procedimiento se inicia cuando se le entrega en vía de notificación la orden de visita al contribuyente, por ende, la conducta de las recurrentes constituye una violación cometida no en el procedimiento mismo, sino antes de que se iniciara éste, por lo tanto, no puede considerarse que la resolución impugnada en el juicio fiscal deba ser declarada nula por existir un vicio en el procedimiento, toda vez que el vicio de que adolece se dio antes de que existiera procedimiento alguno. En efecto, la orden de visita es el acto de la autoridad fiscal, por medio del cual expresa su voluntad de ejercer las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 42, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, y el procedimiento de auditoría en la visita domiciliaria, se inicia (según se desprende del artículo 44, fracciones II y III, del citado código), con la entrega en vía de notificación de la orden de visita al contribuyente visitado o su representante, o en su caso, a quien se encuentre en el lugar visitado, siendo precisamente en ese momento cuando se inicia el procedimiento de auditoría, y no antes, puesto que la existencia de una orden de visita, que cumpla con los requisitos establecidos en la ley, es un acto previo y necesario para el inicio del procedimiento de auditoría, pero no es ni el propio inicio de dicho procedimiento ni un acto dentro del mismo, toda vez que, puede acontecer que se emita una orden de visita y ésta nunca se entregue o notifique al contribuyente, en cuyo caso no ha existido jurídicamente un procedimiento de auditoría en contra de aquél, que ni se ha enterado de la existencia de aquella orden de visita. También del artículo 42, último párrafo, del mismo ordenamiento legal, se desprende que el procedimiento llevado a cabo, con motivo de una visita domiciliaria, se inicia con la entrega en vía de notificación de la orden de visita, en virtud de que se señala que las autoridades fiscales podrán

ejercer sus facultades de comprobación en forma conjunta, indistinta o sucesivamente entendiéndose que se inician con el primer acto que se notifique al contribuyente, por consiguiente, es con la entrega en la vía de notificación, de la orden de visita, con que se inician las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, y por ende, el procedimiento de auditoría. Por consiguiente, las violaciones cometidas por las autoridades recurrentes no constituyen un vicio del procedimiento, y por ende no se actualiza la causal de anulación contenida en la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación. Ahora bien, la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, establece dos causas de anulación de la resolución impugnada, que aunque pueden complementarse, es decir, darse juntas, también pueden darse la una sin la otra, según lo estableció el legislador de manera opcional, esto es, una resolución administrativa será nula si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada (primer supuesto), o bien, si se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o se dejaron de aplicar las debidas (segundo supuesto). Es con base en este segundo supuesto, que la resolución impugnada resulta ilegal y por consiguiente nula por haberse dictado una orden de visita domiciliaria en contravención de las disposiciones legales aplicables, es decir, sin haber acatado los artículos 10 y 64 fracción I, del Código Fiscal de la Federación; de esta manera, debe considerarse actualizada la causa de nulidad contenida en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, debiendo declararse una nulidad lisa y llana. A mayor abundamiento, debemos decir que una nulidad para efectos puede tener como consecuencia, que se reponga el procedimiento desde el momento en que se cometió la violación, y una vez subsanada ésta se continúe y se vuelva a dictar una nueva resolución, o bien, simplemente que se emita nueva resolución, purgando las violaciones cometidas en ella, consecuencias que en la especie no podrían darse, porque la violación cometida por las autoridades fue antes de que existiera o se iniciara el procedimiento de comprobación, por lo que no sería lógico ni jurídico que se repusiera un procedimiento hasta antes de su inicio para que se dictara un acto previo y luego se "volviera a iniciar" el procedimiento para dictar en su caso, un nuevo fallo. Además, las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, son facultades discrecionales, es decir, si quiere no las ejerce, por lo que, resultaría ilegal la sentencia que declarara la nulidad de una resolución, para el efecto de obligar a la autoridad fiscal a ejercer sus facultades de comprobación, sujetándola a lo ordenado por la sentencia fiscal, porque al emitir una orden de visita, la autoridad manifiesta su voluntad de ejercer sus facultades, como lo dijimos anteriormente, voluntad que debe ser libre y no sujeta a lo que tenga a bien ordenar la Sala fiscal, con base en las violaciones declaradas en un procedimiento de auditoría que, dada la nulidad acaecida, ha dejado legalmente de existir.

Revisión fiscal 173/93. Policyd, S.A. de C.V. 1 de abril de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Revisión fiscal 363/93. United International Pictures, S. de R.L. 7 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Revisión fiscal 573/93. Pedro José Luis Hernández Espinoza de los Monteros. 13 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Rosa Elena González Tirado.

Revisión fiscal 1613/93. Deor, S.A. de C.V. 21 de octubre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Revisión fiscal 2023/93. Industrias Thompson de México, S.A. de C.V. 27 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jesús García Vilchis.”

Argañarás, citado por Lucero Espinosa indica, “La violación legal puede ser de tres maneras: 1.- Cuando la autoridad administrativa, al producir el acto se aparta deliberadamente, en todo o en parte, de la norma legal que rige el acto; 2.- Cuando al producir el acto incurre en una equivocada interpretación de esa norma; o sea error de derecho; 3.- Cuando por error de hecho acerca de la existencia, o de la apreciación, de las circunstancias que, según la norma legal, debían determinar la producción del acto, ha incurrido por ello en una falta aplicación de esta norma.”⁹⁵

Las tres maneras anteriormente transcritas que dan lugar a la violación de la ley, coinciden con los supuestos previstos en esta fracción. Sin embargo la causal en comento difiere de las anteriores ya que en este caso el funcionario competente emite el acto observando las formas y formalidades legales; pero en cuanto a su contenido existe contradicción con las prevenciones de las normas jurídicas relativas al fondo del asunto.

c) Si la resolución impugnada es consecuencia de un acto viciado desde su origen.

Al respecto mencionaremos que todos los actos administrativos que las autoridades pretendan notificar a los particulares, deben necesariamente estar fundados y motivados, además de contener todos los requisitos señalados en el artículo 38, del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que al no reunirse éstos se viciaría el acto, por lo cual no surtiría sus efectos legales contra terceros y

⁹⁵ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 4ª ed., Porrúa, México 1997, p.243

a la vez, si el particular se inconforma el Tribunal puede declarar una nulidad lisa y llana.

Siendo aplicable para tal efecto el criterio sustentado en la Jurisprudencia número 13, visible en la foja 396, del Compendio de Jurisprudencias Fiscales 1969-1993, tomo II, que a continuación se transcribe:

“FRUTOS DE ACTOS VICIADOS. - Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado o resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él o que se apoyen en él, o, que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen y los Tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarán prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los Tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.”

En la aplicación de la fracción II del Artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, la sentencia al declarar la nulidad de la resolución impugnada, la deja sin efectos jurídicos y presupone que no se necesita más ejecución de dicha sentencia que el cumplimiento de la anulación y en este caso la autoridad emisora del acto anulado, solamente debe abstenerse de realizar cualquier otro acto que signifique aplicación o ejecución de la resolución anulada. Entendiéndose que esta declaratoria de nulidad no permite a la autoridad realizar nuevamente el acto basándose en los mismos hechos como motivación, ni imponiendo obligaciones relacionadas con la misma resolución.

3.3.3.3. DECLARAR LA NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO PARA DETERMINADOS EFECTOS.

Los efectos de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a que se refiere el artículo 239, del Código Fiscal de la Federación, tiene una coordinación concomitante con las de declaración de ilegalidad de las resoluciones administrativas a que se refiere el artículo 238 del mismo Código, y así, se puede observar que la causal de ilegalidad prevista en la fracción II, del Artículo 238, que se refiere a omisión de requisitos formales y la ausencia de

fundamentación y motivación, pueden dar lugar a la aplicación de la fracción III, del artículo 239, del Código Fiscal de la Federación, que prevé la anulación de la resolución "para efectos", y en este caso la Sala en su sentencia debe precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirlas.

El artículo 238, fracción II, del Código Fiscal dice:

"Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre una de las siguientes causales:

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

Al tratarse de requisitos de forma de un acto administrativo, como es el caso, se hace alusión a la manera en que ha de producirse éste. Así resulta que el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, indica la forma en que se deberán producir los actos administrativos en Materia Fiscal Federal, precisando este numeral que dichos actos deberán contener los siguientes requisitos:

- **Constar por escrito.**

El artículo 16 Constitucional, en su primer párrafo indica como un requisito de validez de los actos de molestia, que infiera la autoridad a los gobernados que éstos se hagan constar en mandamiento escrito ya sea en documento impreso o digital. Este requisito lo retoma el Código Fiscal de la Federación como una condicionante para que los actos administrativos que se deban notificar sean válidos. Asimismo, permite determinar de una manera más exacta la decisión del órgano administrativo, al establecer con certeza el contenido de los deberes o derechos de que tales actos emanan, y por otra parte valorar debidamente la legitimidad del acto.

- **Señalar la autoridad que lo emite.**

El señalamiento de la autoridad que emite el acto administrativo permitirá verificar al afectado la competencia de la autoridad emisora, así como que el

governado esté en condiciones de saber a quién se la ha de imputar. La omisión de tal requisito deja en estado de indefensión al administrado, pues éste desconoce los supuestos indicados, lo que traería como consecuencia la ilegalidad del acto administrativo.

- **Estar fundado y motivado.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 16, indica que todo acto de molestia debe estar debidamente fundado y motivado, lo cual consiste en la declaración de cuales son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado al órgano administrativo a emitir el acto, debiendo existir entre los fundamentos jurídicos y los antecedentes de hecho una perfecta adecuación.

Para precisar, fundar implica la obligación de citar los preceptos legales que facultan a la autoridad para ejecutar los procedimientos legales; y motivar, implica precisar las situaciones de hecho que hacen que el caso concreto se encuentre comprendido a la hipótesis normativa.

La ausencia total de fundamentación o motivación, es una causa de nulidad que se podrá hacer valer de oficio por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por ser de orden público

- **Expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.**

Otro requisito formal que debe revestir el acto administrativo, es mencionar la resolución, el objeto o propósito de que se trate, toda vez que esto permitirá al afectado verificar si la autoridad está actuando dentro del ámbito de su competencia, en cuanto que ésta última es la que determina el campo de acción de las autoridades y sobre lo que puede resolver, decidir o certificar.

- **Ostentar la firma del funcionario competente.**

La fracción IV, del artículo 38, del Código Fiscal de la Federación, señala como un requisito formal la firma del funcionario competente, dicha firma debe ser

autógrafo de la autoridad que emite el acto administrativo, en virtud de ser un documento público, cuyo contenido es la aceptación del mismo y de su autorización, por lo que la emisión de la firma del funcionario competente, en la emisión de un acto de autoridad es un elemento que permite verificar la autenticidad del mismo, es decir, acredita la exteriorización de la voluntad de la autoridad administrativa, y en consecuencia, su omisión representa la inexistencia de esa voluntad.

En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales deben contener la firma electrónica avanzada (FEA), del funcionario competente y la cual marca el Código Fiscal que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

Desde un punto de vista Constitucional, se considera la irregularidad en la firma como una deficiente fundamentación y motivación del acto impugnado, así como en algunas Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se emiten al respecto sentencias para efectos de que se emita una nueva resolución subsanando los vicios formales de que hubiera adolecido el acto administrativo.

Es aplicable en la especie el siguiente criterio emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, citado anteriormente, el cual dice:

"FIRMA AUTÓGRAFA.- ES UNA CUESTIÓN DE ESTUDIO PREFERENTE .- En las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el juzgado está obligado, conforme a lo dispuesto en el artículo 237, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1° de enero de 1996, a examinar primero a aquellas causales de ilegalidad encaminadas a declarar la nulidad lisa y llana; por tanto, el estudio del agravio relativo a la ausencia de firma autógrafa de la resolución impugnada, debe estudiarse "prima facie" y con carácter excluyente de cualquier otro, ya que la firma autógrafa de los actos de autoridad es un requisito formal elevado al rango de elemento de existencia del acto, toda vez, que la firma de su emisor constituye el signo gráfico de la exteriorización de su voluntad, y si la resolución impugnada no ostenta dicho signo gráfico, estampado de puño y letra de la autoridad emisora; entonces no puede afirmarse que haya existido esa voluntad, razón por la cual, si una resolución de autoridad que afecta la esfera jurídica del particular no ha sido suscrita de manera autógrafa por su emisor, es evidente que no puede atribírsele trascendencia alguna a sus motivos y fundamentos, ya que en estas condiciones el acto administrativo no debe materialmente surtir efecto jurídico alguno, por lo que no es jurídicamente posible analizar los conceptos de impugnación que se enderecen a controvertir su legalidad.

Juicio n° 170/99-04-02-9/172/00-PL-07-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión 9 de mayo de 2001, por mayoría de 7 votos a favor, 1 con los puntos resolutive y 3 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega. Secretaria: Lic. María Luisa de Alba Alcántara."

Otra jurisprudencia que es aplicable al respecto, también ya mencionada en el capítulo II, de este análisis, es la emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año I, n° 11, noviembre de 2001, tesis: V-P-SS-114, pág. 78, Quinta Época, que dice:

"FIRMA AUTÓGRAFA.- SENTIDO DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN QUE NO LA OSTENTA.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, todo acto administrativo debe ostentar firma autógrafa del funcionario competente que lo emite, por lo que si una resolución no contiene dicha firma, ello implica que legalmente se esta en presencia de un acto que carece de autenticidad, razón por la cual, no se tiene certeza de su contenido, no siendo dable que se considere que el acto contiene la voluntad de su emisor, y mucho menos puede atribuírsele trascendencia alguna a sus motivos y fundamentos, ya que en estas condiciones, procede se declare su nulidad lisa y llana, con fundamento en los artículos 238, fracción IV, y 239, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, dado que la misma se emitió en contravención de lo dispuesto en los artículos citados en primer término.

Juicio n° 170/99-04-02-9/172/00-PL-07-04, R.T.F.J.F.A., en sesión de 9 de mayo de 2001, por mayoría de 7 votos a favor, 1 con los resolutive y 3 en contra.- Magistrado Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega. Secretaria: Lic. María Luisa de Alba Alcántara."

Es aplicable el siguiente criterio jurisprudencial, el cual nos hace hincapié de la firma la cual da autenticidad y firmeza a la resolución, emitido por el Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, apéndice de 1995, tomo III, Tesis: 668, página: 487, Séptima Época, que a la letra dice:

"FIRMA AUTOGRAFA, RESOLUCION CARENTE DE. ES INCONSTITUCIONAL . Si bien es cierto que el artículo 16 constitucional no establece expresamente que las autoridades firmen sus mandamientos autógrafamente, si se desprende del citado artículo, al exigir que exista un mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento, que los mandamientos de autoridad ostenten la firma original. En efecto, por "firma", según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende: "Nombre y apellido, o título de una persona que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena, para darle autenticidad o para obligarse a lo que en él se dice". El vocablo "firma" deriva del verbo "firmar" y éste del latín "firmare", cuyo significado es afirmar o dar fuerza.

A su vez, la palabra "firmar", se define como "Afirmar, dar firmeza y seguridad a una cosa" (Diccionario citado). En este orden de ideas y trasladando los mencionados conceptos al campo del derecho constitucional, debe decirse que la firma consiste en asentar al pie de una resolución o acto escrito de autoridad, el nombre y apellido de la persona que los expide, en la forma (legible o no) en que acostumbra hacerlo, con el propósito de dar autenticidad y firmeza a la resolución, así como aceptar la responsabilidad que deriva de la emisión del mandamiento. Es por ello que la firma de una resolución, para que tenga validez a la luz de la Constitución General de la República, debe ser autógrafa, pues ésta es la única forma en que la persona que la asienta, adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma que debe calzarlo; es decir, es la única forma en que la autoridad emitente acepta el contenido de la resolución con las consecuencias inherentes a ella y además es la única forma en que se proporciona seguridad al gobernado de que el firmante ha aceptado expresamente el contenido de la resolución y es responsable de la misma. Desde luego es irrelevante para que exista esa seguridad jurídica en beneficio del gobernante (quien firma) y el gobernado (quien recibe o se notifica de la resolución firmada), que la resolución o acto de autoridad se encuentren o no impresos, pues al firmar la autoridad emitente se responsabiliza del contenido, sea cual fuere la forma en que se escribió la resolución. Pero en cambio, no puede aceptarse que la firma se encuentre impresa, pues en estos casos no existe seguridad jurídica ni para el gobernante ni para el gobernado, de que la autoridad de manera expresa se ha responsabilizado de las consecuencias de la resolución.

Amparo en revisión 527/79. Andrés de Alba. 21 de febrero de 1980. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 7/80. Jorge de Alba. 21 de febrero de 1980. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 452/79. Radio Potosina, S. A. 6 de marzo de 1980. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 11/80. Cinemas Gemelos de San Luis Potosí, S. A. 13 de marzo de 1980. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 52/80. Miguel Fernández Arámbula. 19 de marzo de 1980. Unanimidad de votos.⁹⁶

Al efecto, también resultan aplicables las Jurisprudencias, sostenidas por la Décimo Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, números 154 y 22, publicadas en la Gaceta No. 34 de octubre de 1990, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tercera parte, Colegiados, página 75, Octava Época, las cuales a la letra dicen:

"FIRMA AUTÓGRAFA.- DEBE APARECER NECESARIAMENTE EN LA COPIA DE LA RESOLUCION IMPUGNADA QUE SE ENTREGUE AL PARTICULAR.- De acuerdo con la garantía de seguridad jurídica consagrada por el artículo 16

⁹⁶Semanario Judicial de la Federación, vols. 133-138, Sexta Parte, pág. 281.

constitucional, todo acto de autoridad que cause molestia al particular, debe ostentar la firma de puño y letra del funcionario que lo emita.- cuando dicho acto se entregue en copia al particular, debe estar revestido del requisito de validez antes mencionado, puasto que esta es la que le agravia y no el original del documento del que se obtuvo, de esto se sigue que es inconducente, para demostrar en el juicio de nulidad el cumplimiento de la garantía constitucional de mérito, el que la autoridad demandada exhiba el original de la resolución que se impugna y que tenga firma autógrafa del funcionario emisor, si la copia que de ella se entrega al particular únicamente presenta una firma facsímil, puesto que solo con la firma autógrafa se autentifica tanto al acto mismo que causa la molestia como a quien lo emite."

"FIRMA AUTÓGRAFA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SU OMISIÓN IMPIDE OTORGAR VALIDEZ AL ACTO.-Una resolución determinante de un crédito fiscal debe constar en un documento público que, en términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, debe estar suscrito por un servidor público competente, lo cual solo se demuestra por la existencia, entre otros extremos, de la firma autógrafa del siguiente y la falta de este signo gráfico impide otorgar alguna validez eficacia al oficio relativo, ya que no es posible afirmarle o asegurarle al gobernado que una cierta resolución proviene de una pretendida autoridad dada la ambigüedad e incertidumbre que conlleva el uso de un sello que cualquier persona puede utilizar y estampar en un oficio, cuando que la seguridad jurídica que tutelan los artículos 14 y 16 constitucionales, impone que se demuestre la identidad del emisor para los efectos de la Auditoría y la responsabilidad que implica el ejercicio de facultades que a cada autoridad le corresponde."

Quando el acto administrativo a notificar al particular lleva firma facsímil, resulta aplicable, por analogía, la Jurisprudencia No. II-J-185, visible en la obra denominada "Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1998", del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, página 185, cuyo texto dice:

"FIRMA FACSIMIL.- NO SE ACREDITA QUE LA RESOLUCIÓN CONTENGA FIRMA AUTÓGRAFA, SI SE TRATA DE PROBAR TAL EXTREMO CON COPIA FOTOSTÁTICA CERTIFICADA DE LA RESOLUCIÓN.- De acuerdo con el artículo 16 constitucional, los actos de molestia a los particulares deben constar en mandamiento escrito de autoridad competente y carece de tal requisito la resolución que contenga firma facsímil. Ahora bien, si la autoridad exhibe copia fotostática certificada para probar que el original de la resolución impugnada se encuentra suscrita autógrafamente por el funcionario que la emitió, dicho documento carece de valor para acreditar tal extremo, pues ante la imputación de que dicha resolución contenía firma facsimilar la autoridad demandada debió de demostrar en el juicio que el original contenía firma autógrafa y ello únicamente se prueba con la exhibición de dicho documento en el que se contenga el citado requisito.

Revisión No. 1017/80.- Resuelta en sesión de 1º. de julio de 1981, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente; Francisco Javier Cárdenas Durán.- Secretario: José Francisco Villa Rodríguez.

Revisión No. 1628/81.- Resuelta en sesión de 22 de junio de 1983, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente; Edmundo Plascencia Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Aurea López Castillo.

Revisión No. 519/82.- Resuelta en sesión de 23 de agosto de 1983, por mayoría de 6 votos a favor de 1 en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretaria: Lic. Ana Rosa Rice Peña."

"SENTENCIA.- EFECTOS DIVERSOS DE LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES Y AQUELLA QUE DERIVA DEL ANÁLISIS DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA. - Es diverso el efecto de una sentencia que declara la nulidad de una resolución por vicios formales y aquella que se funda en el estudio del fondo de la controversia, mientras que la primera no impide que la autoridad pueda ejercer nuevamente sus facultades, subsanando la irregularidad cometida, siempre y cuando esté en tiempo para hacerlo, la segunda al definir que la resolución fue ilegal en cuanto al fondo, impide cualquier actuación posterior sobre el punto que ha sido juzgado en definitiva".

- **Nombre del destinatario.**

Es un requisito formal que se exprese el nombre del destinatario (sujeto pasivo) del acto administrativo, el cual constituye la persona sobre la que recaen los efectos del mismo. En caso de desconocerse el nombre debe señalarse los datos que permitan su identificación.

En relación con esta segunda causal, del artículo 238, en la que tenemos que se señala "omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación, es importante mencionar que no toda omisión es corregida por la fracción en comento, pues no toda omisión a los requisitos formales es causa de nulidad, si no sólo aquellos que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido del acto.

Es importante mencionar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa si bien no tiene facultades para conocer de la constitucionalidad de leyes, si la tiene para examinar la constitucionalidad de un acto administrativo, asimismo los actos viciados de inconstitucionalidad, no constituyen ser violaciones de forma que puedan ser repuestas procesalmente por parte de las autoridades, sino de verdaderas cuestiones de fondo, que deben de resolverse en forma lisa y

llana y no para el efecto de que la autoridad emisora emita otra resolución en la que se purguen los vicios.

La *fracción III, del artículo 238, del Código Fiscal de la Federación* que señala como causa de anulación, *vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular, y trasciendan al sentido de la resolución impugnada*, producen la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución, previsto por el artículo 239 fracción III, último párrafo.

La causal de nulidad de vicios en la forma de la resolución impugnada, se refiere a irregularidades en la propia resolución, y la causa de nulidad por vicios en el procedimiento, se refiere a actos previos o preparatorios para la emisión del acto administrativo impugnado, cuando no se apeguen a la realidad.

Asimismo, el procedimiento administrativo es la serie de pasos que, conforme a la ley, se deben seguir para que un acto administrativo tenga eficacia legal. Lucero Espinosa lo define como "el conjunto de actos o fases en que se desenvuelve la actuación administrativa para la realización del acto administrativo".⁹⁷

Ni la legislación fiscal ni el Código Federal de Procedimientos Civiles, señalan cuales vicios de procedimiento se considera que pueden tener influencia en el sentido de la resolución impugnada, sin embargo la Ley de Amparo, en el artículo 159, señala que: "en los juicios seguidos ante Tribunales Civiles, Administrativos o del Trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que afectan las defensas del quejoso:

- I.- Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta a la prevenida en la ley;
- II.- Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate;
- III.- Cuando no se reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la ley;

⁹⁷ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 4ª edición, Porrúa, México 1997, p.238.

- IV.- Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado;
- V.- Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;
- VI.- Cuando no se concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley;
- VII.- Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de los que fueren instrumentos públicos;
- VIII.- Cuando no se demuestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos;
- IX.- Cuando se le desechen los recursos a que tuviera derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzca indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este artículo;
- X.- Cuando el Tribunal Judicial, Administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el Juez o Magistrado miembro de un Tribunal del Trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio salvo, los casos en que la ley faculte expresamente para proceder;
- XI.- En los demás casos análogos a las fracciones que anteceden..."

No obstante que los supuestos anteriores son para efectos del Juicio de Amparo, sirven como referencia, según el tipo de acto administrativo, para determinar cuando se incurre en violación al procedimiento, que afecta las defensas del promovente de Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las formalidades del procedimiento, como garantías del gobernado, se encuentran consagradas en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, bajo el concepto de "formalidades esenciales del procedimiento", las cuales se traducen en la oportunidad de defensa y oportunidad probatoria. La oportunidad de defensa es establecida para que el gobernado pueda hacer valer sus derechos, la cual presupone el derecho de audiencia, ésta última implica la participación de

los administrados en el procedimiento. La oportunidad probatoria, es el derecho que tiene el gobernado de demostrar la veracidad de los hechos en los cuales funda sus pretensiones.

Existe criterio jurisprudencial, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acerca de las formalidades esenciales del procedimiento, la cual dice:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Ópticas Devlyn del Norte, S. A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Gúitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.⁹⁸

La causal de ilegalidad establecida en la fracción V del artículo. 238, del Código Fiscal de la Federación deberá producir una sentencia "para efectos", en virtud de que prevé que la autoridad pueda aplicar con cierta *libertad o arbitrio* sus facultades, tal es el caso de que la misma ley deja a la autoridad a que si lo considera pertinente realice o no nuevamente el acto impugnado.

"Artículo 238, fracción V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades."

⁹⁸ Tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tesis: P. LV/92, tomo: 53, mayo de 1992, página: 34, Octava Época. Este criterio ha integrado la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, tomo II, diciembre de 1995, p. 133.

Esta fracción hace alusión al desvío de poder o exceso del mismo, siendo menester referirme a las facultades discrecionales, ya que en relación con lo preceptuado en la transcrita fracción V, del artículo 238, el desvío de poder sólo tiene lugar tratándose de tales facultades.

Son facultades discrecionales las consagradas por una norma jurídica, en la cual se faculta a un órgano administrativo para que con cierta libertad, ante determinadas circunstancias de hecho, decida lo que es oportuno hacer o no hacer.

Si bien es cierto que el órgano administrativo, tiene libertad y cuenta con las facultades o poderes para actuar cuando lo crea oportuno, según su prudente arbitrio, también lo es que debe desarrollar esas facultades conforme a lo que la ley le permita.

La actividad discrecional cuenta con límites, los cuales se han considerado a la razonabilidad, la buena fe y el *desvío de poder*.

La razonabilidad y la buena fe están contempladas como causales de nulidad, en las fracciones II y III, del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, por omisión de requisitos formales y por violación a la ley. La razonabilidad implica que el acto administrativo sea justo, proporcionado, equitativo; la buena fe, parte de la confianza y sirve de limitante a la actividad discrecional.

El desvío de poder es el hecho del agente administrativo, que realizando un acto de su competencia y respetando las formas impuestas por la legislación, usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquellos, por los que le han sido conferidos. La doctrina ha considerado que existe desvío de poder cuando el funcionario actúa con:

- Un fin personal,
- Finalidad de favorecer a un tercero,
- Finalidad de favorecer a la Administración Pública, siendo el fin distinto del contemplado en la ley.

Existe dificultad probatoria para demostrar el desvío de poder, aun que éste se encuentre contemplado como una causal de nulidad de los actos administrativos; pues obedece al carácter subjetivo de las intenciones del funcionario, sin embargo el acto es emitido con la competencia, formalidades y procedimientos establecidos, lo que hace que el acto se encuentre revestido de una aparente legalidad y por lo mismo la desviación no es fácil demostrarla.

Un ejemplo de facultad discrecional es la posibilidad que tiene la autoridad de autorizar el pago de créditos fiscales en los términos del artículo 66, del Código Fiscal de la Federación, toda vez que ese numeral indica que la autoridad podrá o no autorizar el pago a plazo o en parcialidades de contribuciones

El último párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación dispone que la declaración de nulidad en los casos de las fracciones II y III del artículo 238 del mismo ordenamiento será para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales, esto es que la autoridad deberá tomar en consideración, que no haya operado la figura jurídica de la caducidad prevista en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación para emitir una nueva resolución.

En relación con la ejecución de las sentencias que declaran la nulidad de la resolución combatida con base en la fracción III, del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, y por tanto lo hacen "para efectos", cabe señalar lo siguiente: la propia fracción III, señala dos tipos de efectos que pueden decretarse:

- 1) Aquellos en los que en la misma sentencia anuladora precisa con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla.
- 2) Cuando se trata de facultades discrecionales, y que en la sentencia se declare que queda en libertad para su ejercicio.

Dentro del primer caso consideramos que pueden haber las de aquellas sentencias que se ocuparon de negativas de devolución de lo pagado indebidamente, las relativas al reconocimiento de derecho o pensiones de retiro, y las que versen sobre cumplimiento de obligaciones derivadas de contratos de obra

pública. Según la competencia prevista en las fracciones II, V, VI y VII del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es conveniente para los efectos de nuestro estudio citar los siguientes criterios jurisprudenciales.

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EFECTOS DE.-

Es cierto que de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 230 del Código Fiscal de la Federación anterior al vigente, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación tenían facultades para decretar la nulidad de la resolución impugnada y ordenar la reposición del procedimiento, pero no es menos cierto que las violaciones del procedimiento contempladas por ese precepto ameritan reponerlo para permitir a la parte afectada adecuar sus defensas y ello no debe traducirse en ordenar reponer el procedimiento para obligar a la Autoridad demandada a practicar una nueva visita de Auditoría. Esto es, la práctica ilegal de una visita de Auditoría que debe generar la nulidad de la liquidación resultante, sin imponer a la Autoridad demandada la obligación a volver a realizar una visita de Auditoría, pues al dar ese efecto a la declaración de nulidad la Sala responsable se excede en las facultades otorgadas por el citado precepto.

Ello no significa que las autoridades hacendarias por decisión propia no estén en aptitud de ordenar la práctica de la visita, dentro de los lineamientos".⁹⁹

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PUEDE DICTARSE SENTENCIA PARA EFECTOS AUN CUANDO SEA TRIBUNAL DE ANULACIÓN Y NO DE PLENA JURISDICCIÓN: El hecho de que el Tribunal Fiscal de la Federación sea de mera anulación y no de plena jurisdicción, no es óbice para el mencionado Tribunal que no pueda dictar una sentencia para efectos, ya que el que no sea tribunal con plena jurisdicción, sólo se traduce en que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, es decir, que no puede por sí mismo ejecutar sus sentencias, sino que para hacer cumplir sus determinaciones es necesario acudir a un procedimiento extraordinario como lo es el juicio de amparo y, en el caso concreto significa que el Tribunal Fiscal no puede por sí mismo obligar (ello en el sentido de coaccionar) a la autoridad administrativa a que emita un nuevo acto subsanando los vicios en que incurrió, por carecer como según quedó dicho de plena jurisdicción, pero ello no implica que no esté en aptitud de dictar una sentencia para efectos".¹⁰⁰

"NULIDAD PARA EFECTOS, EXISTE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO UNA SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD PARA EFECTOS DE UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA, 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 para efectos, y no la lisa y llana que pretende, se le causa un interés jurídico, en tanto que la sentencia aparentemente

⁹⁹ 1er T. C.- Informe 1984, 3ª, p. 44.

¹⁰⁰ 1er T. C.- Informe 1984, 3ª, p. 49.

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.

Contradicción de tesis. Varios 34/90. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Tercero y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 18 de abril de 1994. Cinco votos. Ponente: José Manuel Villagordoa. Secretario: José Luis Mendoza Montiel.

Tesis de Jurisprudencia 1/94, aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública de dieciocho de abril de mil novecientos noventa y cuatro, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Presidente Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores y Noé Castañón León".

En cuanto a la nulidad para efectos, derivada por un vicio en el procedimiento, que trasciende en el sentido de la resolución impugnada, la sentencia respectiva deberá indicar los términos en que se deberá emitir la nueva resolución; esto es, deberá señalar los términos en que deberá revocar su resolución la Autoridad Administrativa, dejando a salvo las facultades de la autoridad demandada para que de considerarlo conveniente ordene la reposición del procedimiento del que derivó la resolución impugnada y desde el momento en que se cometió la violación formal, el efecto de la sentencia que declara la nulidad de una resolución por vicios formales no impide que la autoridad pueda ejercer nuevamente sus facultades, subsanando la irregularidad cometida, siempre y cuando no hayan caducado sus facultades para hacerlo, en estos términos se pronunció el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que a la letra dice:

"NULIDAD EFECTOS DE LA, POR VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO.- Cuando la Sala responsable advierte la comisión de una violación al procedimiento de comprobación fiscal, debe declarar la nulidad, para el efecto de que se revoque la resolución impugnada y deje a salvo las facultades de la autoridad demandada para que de creerlo conveniente, ordene la reposición del procedimiento a partir de la violación procesal cometida."¹⁰¹

"NULIDAD.- EFECTOS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO EXISTA INDEBIDA IDENTIFICACIÓN DE LOS VISITADORES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.- La nulidad de la resolución por vicios de carácter formal, que se configura al actualizarse una omisión dentro del procedimientos fiscalizador, como lo es la indebida identificación de los visitantes o que no se haga constar en el acta respectiva de

¹⁰¹ S.J.F. IX Época, T. 1º., 2º. T. C. del 6º. C., junio 1995, p. 483.

manera circunstanciada todos los datos relativos a los documentos de su identificación, encuadra dentro de la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, pues constituye un vicio del procedimiento que afecta las defensas del particular y trasciende al sentido de la resolución impugnada, por lo que en términos del último párrafo del artículo 239 del mencionado Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que la autoridad demandada deje insubsistente la resolución reclamada y emita una nueva en la que declare nulo el procedimiento de la visitada desde el momento en que se cometió la violación formal, 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 ley, porque el ejercicio de esta última atribución queda dentro del campo de las facultades discrecionales de la autoridad. La garantía de Seguridad Jurídica queda resguardada desde el momento en que se deja insubsistente el procedimiento viciado, pero el alcance de esa norma 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 la autoridad derivan de la ley no de lo señalado en una sentencia de nulidad".

"CONCEPTO DE ANULACIÓN DE CARÁCTER DE FORMA O PROCEDIMENTAL. RESULTA INNECESARIO SU ESTUDIO CUANDO SE HA CONSIDERADO FUNDADO EL RELATIVO A LA FALTA DE IDENTIFICACIÓN DE LOS VISITADORES ACTUANTES O A LA INDEBIDA CIRCUNSTANCIACION DE ESA IDENTIFICACIÓN EN EL ACTA DE VISITA RESPECTIVA SIN INCURRIR EN VIOLACIÓN AL ARTICULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- De conformidad con lo previsto por el párrafo segundo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, al emitir sentencia, examinarán y resolverán los diversos conceptos de anulación por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento que se planteen, aún cuando alguno de ellos se considere fundado. Dicha disposición tiene como finalidad evitar el reenvío según se razonó en el dictamen de la Cámara de Diputados de 26 de diciembre de 1987, relativo al Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, que incluyó esa norma, sin embargo cuando se estima fundado el concepto de anulación relativo a la falta de identificación de los visitadores actuantes o a la indebida circunstanciación de esa identificación en el acta respectiva, no es necesario pronunciarse sobre los demás conceptos de anulación de carácter formal o de procedimiento que tienden a demostrar violaciones posteriores, ya que si el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido mediante su Jurisprudencia 17/93, que tratándose de esa violación, la nulidad que declare la Sala Fiscal respectiva será para el efecto de que se emita otra resolución donde la autoridad deje insubsistente su determinación y revoque el procedimiento de fiscalización a partir del momento donde incurrió en la violación citada; de reponer el procedimiento la autoridad demandada, tendría que hacerlo a través de la realización de nuevos actos, que serían totalmente diversos a aquellos que conformaron el procedimiento de Auditoría inicial y que, no obstante haber planteado su ilegalidad, no fueron analizados en el juicio de nulidad, de ahí que no sería factible que pudiera darse el reenvío que, como propósito esencial, tiende a evitar la norma que analiza.

Juicio de Nulidad No. 100(14)/358/92/731/92-VII.- Actor: Industrial Técnica de la Construcción, S.A. Resuelto en sesión de 22 de abril de 1994.- Por unanimidad de 9 votos.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretario: Julián Casarrubias Pérez."

CAPITULO IV

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL CUMPLIMIENTO
DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

CAPITULO IV. ANALISIS JURÍDICO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

4.1. CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

La sociedad y el Estado democráticos no pueden concebirse organizados de otra manera que conforme a normas jurídicas que es lo que nosotros conocemos como el *Estado de Derecho*. Asimismo el mayor o menor cumplimiento a estos conceptos producen en la ciudadanía la confianza en sus instituciones. Por lo que el establecimiento de los órganos de justicia fiscal inducen y posibilitan a los particulares a tener medios para exigir a las Autoridades Fiscales para que las resoluciones que les afecten y perjudican sean estrictamente ajustadas a las Leyes. Lo anterior es de fundamental importancia el estudio del cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en vías de lograr que la adecuada impartición de justicia tributaria colabore al logro de un legítimo *Estado de Derecho*.

Originalmente el cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no precisaban de una ejecución forzosa, y por ello, los diversos Códigos Fiscales de la Federación que han estado vigentes, no contenían capítulo de ejecución, ni siquiera se establecían reglas para la declaración de sentencias ejecutorias, de donde resulta que se debe considerar firme aquella sentencia en contra de la cual las partes no interpusieron en su contra, recurso legal alguno, como el de Revisión, establecido por el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, que concede un plazo de 15 días para interponerlo o el Juicio de Amparo dentro del término establecido en el artículo 21 de la Ley de Amparo. Es decir, no existe dispositivo alguno, que faculte en el ordenamiento tributario federal al particular para iniciar algún procedimiento o recurso que ventile la controversia que surja con motivo del incumplimiento de sus fallos.

Asimismo, se ha establecido que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de facultades para ejecutar sus fallos, por lo que el desacato o incumplimiento a sus sentencias se debe reparar atendiendo a

que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para dar cumplimiento a sus fallos, para lo cual requiere de otro Tribunal, es decir, es mediante el Juicio de Amparo, el medio legal y adecuado para hacerlas cumplir, ya que el hecho de que carezcan de imperio dichas sentencias no implican que carezcan de validez, lo que da motivo a la vulneración de garantías individuales.

La materia de este trabajo, consiste en estudiar el cumplimiento de las sentencias dictadas en los juicios de nulidad, por parte de la autoridad. A este respecto el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación de diciembre de 1938, disponía: "cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento a reconocer la ineficiencia del acto en los casos de la fracción VII, del artículo 100, indicará las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución la Autoridad Fiscal..." Por lo que actualmente, el Código Fiscal de la Federación señala que las autoridades demandadas en juicio de nulidad, deben atender escrupulosamente los términos en que se debe dar cumplimiento a la sentencia que le sea adversa, con la finalidad de no repetir el acto impugnado o incurrir en deficiencias o excesos en la cumplimentación de la misma.

También es de tenerse presente la circunstancia de los actos sometidos a la jurisdicción, estudio y análisis, que en la sentencia deberá hacer el Tribunal respecto a su legalidad y validez o anulabilidad, dichos actos son de Autoridad Administrativa, y que además, en virtud de los diversos recursos (jurídico-administrativos) que establecen las leyes, las propias Autoridades casi siempre tienen oportunidad de estudiar, ante sí mismas, nuevamente su acto, de tal suerte que al presentarse a la fase contencioso-administrativa del juicio de nulidad, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aparecen suficientemente estudiadas y consolidadas a la convicción de su objeto y finalidad por parte de las Autoridades emisoras.

Con el fin de evitar cualquier equívoco, y aunque parezca ocioso, nos permitimos aclarar que en este tema de cumplimiento de sentencias, evidentemente estamos tratando de aquellas que han quedado firmes, por no haberse interpuesto en su contra recurso o juicio alguno precedente, o que habiéndose agotado éstos, la sentencia esté en estado de firmeza y de su consiguiente ejecutoriedad.

Tratándose de sentencias recaídas a un Juicio de Nulidad, no existe en el Código Fiscal de la Federación, una disposición en la que se establezca a partir de que momento puede considerarse que dicha sentencia se encuentra firme, por lo cual resultan aplicables los artículos 354, 355, 356, fracción II, y 357, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en Materia Fiscal en términos de los artículos 5º y 197, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación y en los cuales se señala que la cosa juzgada es la verdad legal, y contra ella no se admite recurso ni prueba de ninguna clase, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

La declaración de que una sentencia ha causado ejecutoria no admite ningún recurso.

En este sentido, con base en el artículo 356, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles una sentencia recaída a un Juicio de Nulidad en materia Fiscal Federal queda firme en los siguientes casos:

- a) Si el contribuyente no interpuso en contra de la sentencia de nulidad Juicio de Amparo, habiendo transcurrido el término legal para ello, que es de 15 días contados a partir de que se notificó al contribuyente la sentencia de nulidad, o bien si la autoridad no impugnó dicha sentencia mediante Recurso de Revisión.
- b) Si habiéndose impugnado por cualquiera de las partes la sentencia de nulidad, se resolvió en el Juicio de Amparo o en el Recurso de revisión, confirmar la sentencia impugnada.

Asimismo, en base en el artículo 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para que surta efectos la ejecutoriedad de la sentencia, es requisito que la misma se declare por la Sala Fiscal, a petición de parte.

Como ya se indicó, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán reconocer la validez del acto impugnado, cuando no se comprueben, ni las pretensiones, ni el Derecho en que éstas se fundan, por el

demandante, y podrán declarar la nulidad de la resolución impugnada cuando la parte actora compruebe sus pretensiones, y el Derecho en que se fundan.¹⁰¹

Para el cumplimiento de las sentencias que reconocen la validez del acto impugnado es dejar expedito el derecho de la autoridad para ejecutar o mandar ejecutar su resolución. En tanto que en las que declaran la nulidad de la resolución impugnada, la autoridad para dar cabal cumplimiento a la sentencia, deberá dejar sin efecto jurídico alguno al acto que ha sido declarado nulo, así mismo el Tribunal declarará la nulidad de una resolución o procedimiento administrativo, para determinados efectos, en los casos establecidos en la Ley, en la cual se deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla¹⁰² y por otra parte se añade que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento lo deberá realizar en el plazo de cuatro meses, en este punto es donde existe el problema del cumplimiento de las sentencias en virtud de que en este aspecto existen lagunas legales, en virtud de que ni el numeral en cita, ni el Código Tributario, dispone sanción alguna para el caso de incumplimiento dentro de los cuatro meses por parte de la autoridad.

En el cumplimiento de las sentencias en juicio de Nulidad, solo se analizarán las sentencias que declaran la nulidad para determinados efectos, en virtud de que tanto la cumplimentación de las sentencias que reconocen la validez de la resolución impugnada, como la de nulidad lisa y llana no requieren de mayores trámites que los de continuar con el procedimiento administrativo de ejecución y la baja de la resolución impugnada respectivamente; el cumplimiento de la nulidad para efectos deberá realizarse conforme a los términos que se establecen para dictar la nueva resolución administrativa, y cuyo plazo será de 4 meses, tal y como lo señala el Artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

El término de cuatro meses que tiene la autoridad para emitir un nuevo acto, en un mayor plazo lo puede realizar, pues el referido numeral, no menciona sanción alguna, en caso de que no se acate el plazo de cuatro meses, así lo ha mencionado el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer

¹⁰¹ Artículo 239 del Código Fiscal de la Federación 2004.

¹⁰² Artículo 239 último párrafo del Código Fiscal de la Federación 2004. Tanto en la nulidad para efectos como en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo: X, diciembre de 1992, página: 276, Octava Época:

"CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. OPORTUNIDAD DE LA AUTORIDAD DEMANDADA PARA CUMPLIR CON LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE, DESPUES DE TRANSCURRIDO EL TERMINO DE CUATRO MESES A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 239, FRACCION III, SEGUNDO PARRAFO, DEL. El artículo 239, fracción III, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, establece: "La sentencia definitiva podrá: ... III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales. Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aun cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código...". De la transcripción anterior se advierte con meridiana claridad que el legislador está permitiendo que la autoridad administrativa cuente con una nueva oportunidad para emitir su resolución, corrigiendo los vicios de forma o de procedimiento en que incurrió en la resolución declarada nula; sin embargo, si bien es cierto que dicho dispositivo establece que en estos casos la sentencia respectiva deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, ello no implica en manera alguna que si la autoridad administrativa no emite la nueva resolución en dicho término ya no pueda hacerlo posteriormente, toda vez que de la lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no se acate el mencionado plazo, lo que conduce a concluir que aun después de los cuatro meses la autoridad demandada tiene la oportunidad de cumplir la sentencia correspondiente.

Amparo directo 264/92. Profesional de Liantas, S. A. de C. V. 30 de abril de 1992. Mayoría de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Disidente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Benito Alva Zenteno."

Sin embargo, el artículo 239, antepenúltimo párrafo, utiliza la palabra "deberá", siendo un deber la emisión del nuevo acto y no un acto opcional; con lo que, dicho numeral contiene una facultad reglada, en cuanto que establece un deber jurídico, que consiste en que las autoridades cuenten con un plazo máximo de cuatro meses para cumplir las resoluciones, siendo el propósito de la norma, el brindar seguridad jurídica al particular. Asimismo, la falta de sanción para una obligación establecida en la ley, a cargo de las autoridades administrativas, plantea una indebida falta de seguridad jurídica, por lo que se ha resuelto que el juicio de garantías es procedente para el efecto de seguir el cumplimiento de las sentencias del mencionado Tribunal, tesis que ha sustentado el Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo: 217-228, Sexta Parte, página: 608, Séptima Época, que señala:

"SENTENCIA FISCAL, TERMINO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA. El segundo párrafo de la fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, señala que si la sentencia fiscal obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses. Tal disposición no puede llevar implícita la sanción consistente en la extinción del derecho a realizar el acto o iniciar el procedimiento, si el cumplimiento de la sentencia fiscal se hace después de los cuatro meses, puesto que debe entenderse que tal lapso es para el cumplimiento voluntario, y fenecido el término, coactivamente se puede exigir el cumplimiento de la sentencia fiscal a través del juicio de garantías."¹⁰³

Lo anterior, supone para el particular una onerosa carga, pues una vez deducido su legítimo derecho en una sentencia emitida por autoridad competente, tiene para hacerlo valer, que iniciar otro juicio para que dicha resolución tenga fuerza ejecutiva.

En el caso de que la sentencia recaída en el Juicio de Nulidad, ordene la reposición de un procedimiento en visita domiciliaria o revisión de gabinete, la misma deberá cumplimentarse en un plazo de cuatro meses, no obstante que el plazo a que se refiere el artículo 46-A, del Código Fiscal de la Federación haya transcurrido. Esta cumplimentación incluye la emisión de la resolución que corresponda.

Asimismo, el plazo para la cumplimentación de la sentencia subsistirá, no obstante que haya transcurrido el plazo para que caduquen las facultades de las autoridades a que se refiere el artículo 67, del Código Fiscal de la Federación.

La doctrina y los tribunales denominan *caducidad*, en materia fiscal, a la forma de extinguir las facultades de las autoridades fiscales, para determinar créditos y para fiscalizar por el transcurso del tiempo, es decir, por el no ejercicio, de las facultades en un plazo determinado. Según el maestro Rafael de Pina Vara, se entiende por caducidad: "Extinción de un derecho, facultad, instancia o recurso".¹⁰⁴

Para que opere la caducidad, deberán concurrir los elementos siguientes:

- a) La existencia de una facultad prevista en la ley.

¹⁰³ Amparo directo 232/85. Javier Guzmán Rodríguez. 31 de marzo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Gloria Tello Cuevas. Secretario: José Francisco Salazar Trejo.

¹⁰⁴ DE PINA VARA, Rafael. "Diccionario de Derecho", 5ª ed., Porrúa, México, 1976, p. 120.

- b) La previsión en la ley de un plazo determinado para el ejercicio de la facultad de la autoridad.
- c) La inactividad por parte de la autoridad para ejercer su facultad dentro del plazo establecido en la ley.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, las facultades de la autoridad que se extinguen por la caducidad son:

- La de determinación de contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios
- La de imposición de sanciones.

Ahora bien, el plazo para que opere la caducidad en Materia Fiscal Federal para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, es de 5 años, contados a partir del día siguiente a aquel en que se presentó la declaración del ejercicio, existiendo también plazos especiales para que opere la caducidad como es el caso de liquidadores y síndicos por las contribuciones que debieron pagar a cargo de la sociedad en liquidación o quiebra, a sí como de aquellas que se causaron durante su gestión, siendo éste de tres años a partir de que la garantía del interés fiscal resulte insuficiente, tal y como lo señala el artículo 26, fracción III, del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte el plazo de la caducidad se amplía a diez años en los casos en que el contribuyente:

1. No se haya inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes.
2. No lleve contabilidad o no la conserve durante el plazo establecido en el Código Fiscal de la Federación.
3. No presentar alguna declaración del ejercicio, estando obligado a presentarlas.

4. Cuando hubiese suspensión por el ejercicio de las facultades de comprobación.

El plazo para que se extingan las facultades de las autoridades, se suspende cuando:

- Se ejerzan las facultades de comprobación de las visitas domiciliarias, revisión de dictámenes y revisión de escritorio,
- Interposición de algún recurso o juicio,
- Cuando las autoridades no puedan iniciar sus facultades de comprobación por: desocupación del domicilio fiscal sin el aviso de cambio correspondiente, por señalamiento incorrecto del domicilio fiscal, por caso de huelga, en caso de fallecimiento del contribuyente, respecto de Sociedades Controladoras que consoliden su resultado fiscal, durante el tiempo en que las autoridades ejerzan sus facultades de comprobación respecto a una sociedad controlada.¹⁰⁵

La legislación de la materia, que en este caso es el Código Fiscal de la Federación, no da instrumentos a la parte que obtuvo sentencia favorable o desfavorable para hacer cumplir la sentencia, de tal suerte que será preciso buscar en otros cuerpos de legislación, medios para hacer cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Tratándose de sentencias pronunciadas para el efecto de que la autoridad emita una nueva resolución debidamente fundada y motivada, se deberá analizar con mucho cuidado la fundamentación y motivación de la resolución impugnada, particularmente cada uno de los argumentos expresados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la nueva resolución deberá superar en calidad a la que se impugnó, por lo que el primer paso que debe darse para lograrlo es identificar y entender los errores cometidos en la resolución impugnada a fin de no reincidir en su comisión.

¹⁰⁵ Artículo 67, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, 2004.

Tratándose de sentencias que ordenen fundar una multa impuesta, su cumplimiento se limitará a los términos de dicha sentencia, esto es a mejorar la motivación expresada en la resolución impugnada y al aplicar el precepto legal correspondiente, no puede originarse una modificación en el monto de la multa.

Si la resolución o sentencia es para el único efecto de que se emita nueva resolución debidamente fundada y motivada y el monto del crédito fiscal fue determinado originalmente a valor histórico al llevarse a cabo la cumplimentación, dicho monto no debe ser modificado, es decir no procede la actualización de las contribuciones omitidas.

Lo anterior obedece a que en estos casos el sentido de la sentencia es específico, es decir, que la nueva resolución que se emita debe estar debidamente fundada y motivada, sin que ello implique la modificación del monto del crédito fiscal determinado.

Por otra parte si la declaratoria de nulidad es para el efecto de que se emita nueva resolución en la que se tengan que valorar pruebas (libros, registros, documentación contable, etc.), en este supuesto la autoridad ejercerá nuevamente sus facultades de liquidación en cumplimiento de sentencia y por lo tanto, si procede la actualización de las contribuciones omitidas y de sus accesorios que se determinen con base en el resultado de tal valoración.

Si la nueva resolución se emite en ejercicio de facultades discrecionales de la autoridad, se procederá a la emisión de la nueva resolución, y para su cumplimiento solo se tomará el plazo de caducidad de las facultades de la autoridad.

4.2. LA QUEJA

4.2.1. NATURALEZA JURÍDICA

Aunque en los anteriores Códigos Fiscales de la Federación se señalaba un plazo de cuatro meses para que la autoridad demandada cumpliera con la obligación que le impusiera un fallo, de realizar un determinado acto o iniciar un

procedimiento, lo cierto es que no se previó consecuencia jurídica alguna al incumplimiento o al defectuoso cumplimiento, situación que vino a resolverse con las reformas sufridas al Código Fiscal de la Federación del 5 de enero de 1988, las cuales entraron en vigor el 15 del mismo mes y año, ya que dentro de esas reformas nació a la vida jurídica la figura denominada queja; la cual en ese entonces era regulada por el artículo 239, TER, del Código Fiscal de la Federación de 1988 y en el cual se limitó fuertemente al señalarse entre sus reglas que únicamente puede promoverse por una sola vez ante la Sala Regional del entonces Tribunal Fiscal de la Federación que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, así como que solamente se podía promover en contra de la indebida repetición del acto o resolución anulada, o bien cuando en el acto o resolución que se emitía para cumplimentar el fallo, se incurriera en exceso o defecto, consignando que no procede en contra de actos negativos de la autoridad administrativa.

Es menester conocer el concepto de "Queja", con el propósito de tener una mejor comprensión del tema que nos ocupa.

Asimismo, Briceño Sierra nos dice que la queja es similar a la querrela, en cuanto a su pretensión sancionadora, siendo la diferencia entre ambas, que en la primera, el sujeto pasivo es siempre la autoridad o persona, que actúa en una función pública.¹⁰⁶

En el mismo sentido, Cipriano Gómez Lara concibe a la Queja como "una instancia hecha generalmente ante el superior jerárquico, para que imponga una sanción a un funcionario inferior por algún incumplimiento o falta".¹⁰⁷

Los conceptos anteriores no encuadran en el ámbito del Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que considero que la Queja, es un medio de defensa que tiene el particular, en contra de aquellos actos de las autoridades administrativas, por los que se omite dar cumplimiento a la sentencia firme dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El magistrado Sergio Martínez Rosaslanda,¹⁰⁸ determina la naturaleza jurídica y concepto de Queja, como un medio de defensa no especificado, por lo

¹⁰⁶ Citado por GÓMEZ LARA, Cipriano . "Teoría General del Derecho", 8ª ed., México, 1990, p.154.

¹⁰⁷ Ídem.

que la naturaleza jurídica de la misma, sería la de ser una instancia, y así, la denominación correcta sería la de *Instancia de Queja*.

Por otra parte, esta figura jurídica viene a constituir el primer mecanismo para que el órgano jurisdiccional supervise el cabal y correcto cumplimiento de sus fallos, los alcances de su actual regulación son limitados y prestan eficacia.

El Código Fiscal de la Federación cita como una Instancia a la Queja, no obstante su procedimiento se lleva a cabo como el de un recurso, por lo que debe considerarse a la Queja, no como una instancia más, sino como un recurso; la regulación jurídica de la queja actualmente se establece en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 239-B, la cual se origina cuando una de las partes que litigó dentro del Juicio de Nulidad considera que la sentencia que ha quedado firme o sentencia interlocutoria que hubiere otorgado la suspensión definitiva, no ha sido cumplida por la autoridad conforme a la misma; al ser el artículo en cita el fundamento legal de la instancia que nos ocupa.

En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá recurrir a la Queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia.

La procedencia de esta instancia es en contra de los siguientes actos:

- a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuanto dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia. Cuando hablamos de resolución anulada, lo hacemos también de oficios emitidos por la autoridad, que la sentencia definitiva anuló ya sea lisa y llanamente, o bien para efectos. Asimismo, la autoridad demandada es quien debe de dar el debido cumplimiento a la sentencia y el particular en su carácter de actor en el juicio de nulidad, pretende que el fallo se emitiera, previa instrucción del juicio, nulificara la resolución, que en su momento impugnare.

¹⁰⁸ MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. "La figura de la Queja prevista en el artículo 239, ter del Código Fiscal de la Federación, Tribunal Fiscal de la Federación, 55 años al Servicio de México". obra conmemorativa, tomo I. México, 1991, p.333.

- b) Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo establecido en ley. En este caso, se omite por completo, el cumplimiento de la sentencia firme. Ahora bien, para conocer el plazo establecido debemos remitirnos al artículo 239 del Código Tributario, que en su antepenúltimo párrafo establece que la sentencia firme obliga a la autoridad a realizar determinado acto o iniciar un procedimiento dentro del término de cuatro meses, bajo la forma y los términos en que la autoridad debe conducirse.

- c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

De presentarse cualesquiera de la hipótesis señaladas en los incisos a) y c), antes indicados, la parte que se sienta perjudicada por el no cumplimiento de la sentencia en los términos ordenados en la misma, deberá interponer por escrito la queja ante el Magistrado Instructor o Ponente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dependiendo si la sentencia fue dictada por una Sala Regional o por el Pleno o Sección del propio Tribunal, dentro del plazo de 15 días siguientes a que surta efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) antes señalado, el quejoso podrá interponer la Queja en cualquier tiempo salvo que haya prescrito si fue el caso de un juicio de nulidad con características especiales, en los términos del artículo 239-A, del Código Fiscal de la Federación; el cual señala que el Pleno o las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 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, ya sea por el valor del negocio o de la necesidad de interpretación o jurisprudencia, esto es, que 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 y en el caso de la jurisprudencia el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.

4.2.2. TRAMITACION.

La Queja se interpondrá por escrito ante el Magistrado instructor o ponente dentro del plazo de quince días que sigan a aquél en que surtió sus efectos la notificación del acto o resolución que provocó la interposición de la queja, excepto cuando la autoridad omita dar cumplimiento por omisión a la sentencia, la queja en esta situación podrá interponerse en cualquier momento, siempre que no haya prescrito el derecho reconocido en la sentencia, a favor del recurrente.

En el escrito por el que se interponga una queja se expresarán por el recurrente, los agravios que le causa la resolución impugnada, esto es, aquellos razonamientos lógico jurídicos con los cuales demuestre plenamente la repetición indebida de la resolución anulada en la sentencia dictada, o bien la excesiva o defectuosa u omiso cumplimiento de la propia sentencia.

Debe tenerse presente, que si la queja se interpone por la falta de cumplimiento de la sentencia, por parte de la autoridad, nos encontramos en presencia de un hecho de carácter negativo, que el particular que obtuvo sentencia favorable, atribuye a la autoridad que quedó obligada en virtud de la sentencia, a la realización de un determinado acto; por ello en este supuesto, bastará como contenido del agravio que el particular manifieste el no cumplimiento de la sentencia y en este sentido, la carga de la prueba recae en la autoridad, para demostrar lo contrario, esto es, que la sentencia sí fue cumplimentada en sus términos y dentro del plazo establecido en la ley.

En la admisión de la Queja, el magistrado pedirá un informe justificado a la autoridad, a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia, el que deberá ser rendido en el término de cinco días, en él justificará el acto o la omisión que provocó la Queja. Asimismo presentado o no el informe respectivo, la Sala dentro de cinco días emitirá la resolución correspondiente.

Exceptuándose desde luego que la negativa del particular en cuanto al incumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad implique la afirmación de otro hecho, en los términos a que se refiere el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación.

4.2.3. RESOLUCION.

Continuando con la Instancia de Queja, el Magistrado instructor o el ponente de la Sala Regional o del Pleno o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resolverá de la siguiente manera:

1ª. Si la materia de la Instancia de la Queja consiste en el incumplimiento por parte de la autoridad, de la sentencia dictada, el Magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se atribuye el incumplimiento de dicha sentencia, que deberá rendir dentro del término de cinco días, para que justifique legalmente el acto u omisión que provocó el incumplimiento de la sentencia. Vencido este plazo, con informe o sin él, el Magistrado instructor o ponente, dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que resuelva lo que en derecho proceda dentro del término de cinco días.

Si al resolverse la Instancia de Queja en este supuesto, se determina por la Sala Regional o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que la autoridad emisora de la resolución administrativa cuya nulidad fue declarada dentro del Juicio de Nulidad de que se trate, omitió en forma total cumplir con la sentencia dictada en ese juicio de nulidad, se concederá al funcionario responsable, por quien resolvió la Instancia de Queja, un plazo de veinte días para que dé el debido cumplimiento a la sentencia dictada.

Asimismo, la sentencia dictada dentro de la queja, se notificará al superior del funcionario responsable, de quien incurrió en el incumplimiento de la sentencia, para que instruya al inferior a efecto de que dé cumplimiento que legalmente proceda a la sentencia dictada, y la Sala Regional o el Pleno o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, le impondrá al funcionario omiso una multa equivalente de treinta a noventa días de su salario normal, como se señala en las fracciones III, segundo párrafo y V del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

2ª. Si la Instancia de Queja, se interpuso porque la parte recurrente considera que indebidamente se repitió por la autoridad la resolución anulada por la sentencia, y si quedó plenamente probado con los agravios hechos valer en la queja y las

distintas pruebas aportadas, que sí se repitió por la autoridad la resolución anulada en la sentencia, la Sala Regional o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resolverá la Instancia de Queja, en el sentido de dejar sin efectos la nueva resolución, lo anterior se notificará al funcionario responsable de la resolución repetida ilegalmente, así como se ordenará al propio funcionario que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, con el apercibimiento de la imposición de medios de apremio en contra de dicho funcionario, para el caso de desobediencia, en uso de las facultades conferidas para tal fin a la autoridad que resuelve la queja, en los artículos 22, fracción VII y 36, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

También, la resolución dictada en la Instancia de Queja, que considera ilegalmente repetida la resolución anulada, se notificará al superior del funcionario responsable, considerándose como funcionario superior, a aquél que ordenó la repetición del acto anulado cuya nulidad fue declarada en la sentencia dictada por la Sala Regional o por el Pleno o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, imponiéndosele a dicho funcionario superior por la autoridad que resuelva la Instancia de Queja, una multa equivalente de 30 a 90 días de su salario normal.

3ª. Si la Instancia de Queja, se interpuso en contra de un acto o resolución que cumplimentó en exceso o defectuosamente la sentencia dictada por la Sala Regional o por el Pleno o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y si dicho exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, quedó plenamente demostrado con los agravios hechos valer en dicha instancia y las distintas pruebas aportadas, la Sala Regional, el Pleno o Sección que corresponda, dejará sin efectos el acto o resolución impugnada y concederá al funcionario responsable un plazo de veinte días para que cumpla la sentencia en sus términos, indicándole la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales se debe cumplimentar la misma.

En aplicación de lo dispuesto por la fracción VI, del artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, durante el tiempo que se lleve el trámite de la Queja, se suspenderá el Procedimiento Administrativo de Ejecución, siempre que dicha solicitud de suspensión se haga ante la autoridad ejecutora, y se garantice el

interés fiscal en los términos a que se refiere el artículo 144, del ordenamiento legal antes invocado.

En cuanto a la suspensión del plazo para impugnar la nueva resolución, debe señalarse que dicho plazo no se suspende, toda vez que si se determina al resolver la Queja, que la nueva resolución emitida por la autoridad no repite ni se contrapone a la sentencia dictada dentro del juicio de nulidad, sino que se trata verdaderamente de una resolución distinta a la que fue declarada nula en la sentencia dictada dentro del juicio de nulidad, el escrito en que se interpuso la Queja, se tramitará como un nuevo juicio de nulidad, lo anterior en aplicación de las disposiciones legales previstas en el último párrafo del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

De igual forma, debe agregarse, que si la Instancia de Queja fue promovida en contra de actos que por su naturaleza y características no constituyen resolución definitiva en los términos a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y por ello, se resuelva que la Queja es notoriamente improcedente, se impondrá al promovente por la Sala Regional o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que corresponda, una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la Queja es improcedente, se ordenará instruirlo como juicio, esto es de conformidad a lo que dispone el último párrafo, del artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación.

Finalmente, debe considerarse que si la queja se declaró improcedente por la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la autoridad responsable en su caso se encuentra legitimada para ejercitar los derechos derivados de la sentencia dictada dentro del juicio de nulidad. Así, a manera de ejemplo, si la sentencia reconoció la validez de la resolución impugnada, y si ésta contiene un crédito fiscal, la autoridad responsable puede exigir el pago del crédito fiscal mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución, o bien, si la sentencia reconoció la validez de la resolución que negó la devolución de un impuesto pagado por el contribuyente, la autoridad responsable no tendrá obligación de devolver el impuesto ya percibido.

4.3. CUANDO HAY REPETICION INDEBIDA DEL ACTO IMPUGNADO

Si fue procedente y fundado el recurso de Queja, en caso de repetición de la resolución anulada, la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

- a) Deja sin efectos la resolución repetida.
- b) Notifica al funcionario responsable, la resolución dictada y le ordena no incurrir en nuevas repeticiones.
- c) Notifica al superior del funcionario responsable la resolución dictada.
- d) Impone la multa al superior del funcionario responsable.

El autor Manuel Lucero Espinosa,¹⁰⁹ nos dice que este supuesto procede únicamente en el caso de que la sentencia de nulidad haya sido lisa y llana y no para efectos, pues en ésta última la autoridad en acatamiento a dicho fallo se encuentra facultada para repetir su acto con las formalidades que en ella se haya establecido, por lo que si no lo hace, la queja procederá por defecto o exceso, pero no por repetición del acto, y continua diciendo que la sentencia por repetición del acto, sólo es procedente cuando la anulación se apoye en los casos de incompetencia y en los que la doctrina denomina violación a la Ley, es decir, en los casos de nulidad lisa y llana.

Para considerar que se está en presencia de la "repetición del acto", es necesario que el acto denunciado sea idéntico en la ilegalidad que contiene el que se impugnó en el juicio correspondiente, de tal manera que se advierta que la autoridad se está basando en los mismos vicios, supuestos y motivos, que la Sala respectiva tuvo en consideración para decretar su sentencia de anulación, de lo contrario, si los actos denunciados no reproducen las características básicas del

¹⁰⁹ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ob. Cit., p. 274.

impugnado inicialmente, debe considerarse como acto diverso y debe ser materia de un nuevo juicio de nulidad.¹¹⁰

Así, por ejemplo, si la nulidad se basó en la incompetencia del funcionario, que haya dictado u ordenado el acto, habrá incumplimiento de la sentencia por repetición del acto, si el funcionario incompetente vuelve a emitir su acto, en los términos del anulado, sin embargo como lo menciona el mismo actor, si por el contrario otra autoridad competente lo emite, o si la autoridad competente ya cuenta con la competencia, o bien siendo incompetente emite otro acto de contenido y causa diferentes al anulado, no habrá repetición del acto.

Es aplicable en la especie el criterio jurisprudencial emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo: XIII, febrero de 2001, tesis: IV.3o.A.T.39 A, Novena Época, página:1788, que a la letra dice:

“QUEJA. PROCEDE ESTE RECURSO Y NO NUEVO JUICIO DE NULIDAD, CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE DECLARA LA NULIDAD POR INCOMPETENCIA DEL FUNCIONARIO QUE LA EMITIÓ. En obediencia a los lineamientos planteados por el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, se concluye que el medio de defensa procedente en contra de una resolución que se dicta en cumplimiento de una sentencia emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se declare la nulidad por incompetencia del funcionario que emitió el acto, es el recurso de queja y no un nuevo juicio de nulidad.

Amparo en revisión 183/99. Lava Tap de Monterrey, S.A. de C.V. 10 de septiembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretario: Hilario Zarazúa Galdeano.”

También, menciona el referido actor que si el motivo de la anulación fue por la omisión de los requisitos formales, y no sé dictó para efectos sino lisa y llanamente, la repetición será si la autoridad vuelva a emitir el acto sin haber subsanado tales formalidades.

En caso de que la nulidad se deba a que no se realizaron los hechos, que motivaron la emisión del acto, fueron distintos o se apreciaron de manera equívoca, o si se dictó en contravención a las disposiciones aplicables o dejó de

¹¹⁰ Ídem.

aplicar las debidas, como son cuestiones que atañen el fondo del asunto, la autoridad ya no podrá emitir otro acto, y si lo hiciera, estaríamos frente del incumplimiento de la sentencia por repetición del acto.

Y si la sentencia de anulación, se basó en el desvío de poder, y en el caso de que no se hubiera dictado para efectos, habrá repetición del acto si la autoridad vuelve a dictar otro en el que se siga apartando del fin establecido en la ley, para el ejercicio de facultades discrecionales.

El artículo 239-B, fracción III, del Código Fiscal de la Federación señala que en caso de que haya repetición por parte de la autoridad del acto impugnado al realizar el cumplimiento de la sentencia respectiva emitida por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el afectado con dicha resolución podrá ocurrir en Queja, por una sola vez, ante la Sala de dicho Tribunal que dictó la sentencia

Al promover una Queja la recurrente, porque considera que indebidamente se repitió por la autoridad la resolución anulada en la sentencia, y si quedó plenamente probado con los agravios hechos valer en la misma y las distintas pruebas aportadas; la Sala Regional o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resolverá la queja, dejando sin efectos la nueva resolución, lo anterior se notificará al funcionario responsable de la resolución repetida ilegalmente, y se le ordenará al propio funcionario que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, con el apercibimiento de la imposición de una multa de 30 a 90 días de su salario normal tomando en cuenta su nivel jerárquico la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento, para el caso de desobediencia, en uso de las facultades conferidas para tal fin a la autoridad que resuelve el recurso, en los artículos 22, fracción VII y 36, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La resolución dictada en la Instancia de Queja, que considera ilegalmente repetida la resolución anulada, se notificará al superior del funcionario responsable, considerándose como funcionario superior, a aquél que ordenó la repetición del acto anulado cuya nulidad fue declarada en la sentencia dictada por la Sala Regional o por el Pleno o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, imponiéndosele a dicho funcionario superior, una multa equivalente de 30 a 90 días de su salario normal.

Si la materia de la Instancia consistió en que la autoridad señalada como responsable repitió ilegalmente el acto o resolución cuya nulidad fue decretada en la sentencia dictada dentro del juicio de nulidad, y si es declarado procedente y fundada dicha Instancia, se deja sin efectos la resolución repetida y por ello esa nueva resolución no producirá efecto jurídico alguno, no pudiendo la autoridad en consecuencia, ejercitar derecho alguno derivado de esa resolución. Además de que si le fue impuesta al funcionario responsable la multa a que se refiere la fracción III, del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, dicho funcionario debe cubrirla dentro del término que para tal efecto se le concede, de lo contrario se le podrá exigir coactivamente.

De igual forma, tanto el funcionario responsable como quien resulte ser superior jerárquico, deben cumplimentar en sus términos el apercibimiento que les haga la Sala Regional o el Pleno o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el sentido de que deben abstenerse de incurrir en otra repetición del acto o resolución previamente anulada.

Para que exista repetición del acto anulado debe existir identidad en cuanto los aspectos de fundamentación y motivación que fueron materia de la resolución anulada; luego de que se actualice la identidad, existirá la repetición del acto impugnado.

4.4. CUANDO HAY EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS.

Si hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

- a) Deja sin efectos la resolución impugnada.
- b) Concede plazo de veinte días al funcionario responsable para que cumplimente la sentencia debidamente.
- c) Señala forma y términos para cumplimentar dicha sentencia.

d) Impone multa al superior del funcionario responsable.

Manuel Lucero Espinosa,¹¹¹ nos menciona que el incumplimiento de la sentencia en razón de exceso o defecto, es procedente en los casos en que la sentencia de nulidad es para efectos, en la cual la Sala debe precisar la forma y los términos en que la autoridad debe cumplirla, asimismo, éste cumplimiento procede cuando la demanda no se ajusta al alcance del fallo correspondiente, ya sea extendiéndose u omitiendo realizar las acciones ordenadas, a sí pues, es exceso en el primero de los casos y defecto en el segundo de ellos.

Al respecto el artículo 239-B, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación señala que si se interpuso la instancia de Queja, en contra de un acto o resolución que cumplimentó en exceso o defectuosamente la sentencia dictada por la Sala Regional o por el Pleno o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y si dicho exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, quedó plenamente demostrado con los agravios hechos valer en la queja y las distintas pruebas aportadas, la Sala Regional, el Pleno o Sección que corresponda, dejará sin efectos el acto o resolución impugnada mediante la Queja, y concederán al funcionario responsable un plazo de veinte días para que cumplimente la sentencia en sus términos, indicándole la forma y términos precisados en la misma, conforme a los cuales se debe cumplimentar.

En aplicación de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, durante el tiempo que se lleve el trámite de la Queja, se suspenderá el Procedimiento Administrativo de Ejecución, siempre que se solicite ante la autoridad ejecutora, y se garantice el interés fiscal en los términos a que se refiere el artículo 144 del Ordenamiento legal antes invocado.

Por el contrario, si la Sala Regional o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver la queja, consideró que la sentencia dictada en el juicio de nulidad fue cumplimentada en forma defectuosa o excesiva por la autoridad responsable, al dejarse sin efectos la resolución recurrida, la propia autoridad responsable debe proceder a dictar una nueva resolución que cumplimente en sus términos la sentencia dictada, lo que debe hacerse dentro del término de veinte días contados a partir de que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída a la Queja.

¹¹¹ Ibidem, p.276.

En cuanto al exceso o defecto se da una nueva oportunidad a la enjuiciada a fin de que reponga el acto viciado.

4.5. CUANDO HAY OMISION TOTAL EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA.

Si hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

- a) Concede plazo de veinte días al funcionario responsable para que cumplimente la Sentencia.
- b) Impone multa al Superior del funcionario responsable.

El supuesto que nos ocupa, procede cuando la autoridad no da cumplimiento a la sentencia una vez transcurrido el plazo de cuatro meses que la Ley establece. Asimismo se puede promover la instancia de Queja, en cualquier tiempo, siempre y cuando no haya prescrito el derecho¹¹² del gobernado.

Al respecto el artículo 239-B, fracción V, del Código Fiscal de la Federación señala que se podrá ocurrir en Queja, por la omisión total en el cumplimiento por parte de la autoridad, de la sentencia dictada, Asimismo el Magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se atribuye el incumplimiento de dicha sentencia, que deberá rendir dentro del término de cinco días, y justifique legalmente el acto u omisión que provocó el incumplimiento de la sentencia. Vencido este plazo, con informe o sin él, el Magistrado instructor o ponente, dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que resuelva lo que en derecho proceda dentro del término de cinco días.

Si al resolverse la queja en este supuesto, se determina por la Sala Regional o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que la autoridad emisora de la resolución administrativa cuya nulidad fue declarada dentro del Juicio de Nulidad de que se trate, omitió en forma total cumplir con la sentencia

¹¹² En referencia a derecho *subjetivo*, el cual consiste en la facultad que tiene una persona para exigir a otra una contraprestación debida.

dictada en ese juicio de nulidad, se concederá al funcionario responsable, por quien resolvió la queja, un plazo de veinte días para que dé el debido cumplimiento a la sentencia dictada.

Además, la resolución dictada dentro de la queja, se notificará al superior del funcionario responsable, de quien incurrió en el incumplimiento de la sentencia, para que instruya al inferior a efecto de que dé cumplimiento que legalmente proceda a la sentencia dictada, y la Sala Regional o el Pleno o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, le impondrá al funcionario omiso una multa equivalente a quince días de su salario, sin exceder del equivalente a 40 días del mismo como se señala en las fracciones V y VII del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

Como se desprende del análisis hecho en el apartado anterior, podemos señalar que las consecuencias de la resolución, quedan supeditadas en forma muy estrecha a la resolución dictada en la queja, y que se pueden señalar en los siguientes puntos:

Si se determinó que existió un total incumplimiento a la sentencia dictada por parte de la autoridad responsable, ésta, debe cumplimentarla dentro del plazo de veinte días contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución que recayó a la queja, además de que el funcionario responsable debe cubrir la multa que le fue impuesta por tal omisión.

4.6. IMPORTANCIA DE DAR CUMPLIMIENTO A LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

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 que una adecuada impartición de justicia tributaria colabore al logro de un legítimo "Estado de Derecho".

No hay que soslayar que es muy difícil la tarea de decidir con justicia, y la de velar porque las partes sometan sus actos a los dictados de la justicia, con el

fin de que culminen con éxito, y esta la responsabilidad del juez, la de hacer cumplir el Derecho.

Ahora bien, como ya se mencionó, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no puede ejecutar sus propios fallos, pues dicho órgano carece de *imperio* para ejecutar sus decisiones, así bien, el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, con lo que puedo concluir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene plena jurisdicción, sin embargo esto no significa que las autoridades administrativas no estén obligadas a respetar lo fallado en una sentencia, por el contrario, las autoridades fiscales y administrativas tienen la obligación de respetar en todo lo fallado por el Tribunal, pues a decir de éstas últimas, el señalamiento que les hace el propio Tribunal, para el debido cumplimiento de sus resoluciones, es inútil, ya que en muchos de los casos dichas tareas no las cumplen, en la forma y en los términos en que la sentencia lo señala.

El plazo de cuatro meses establecido en el artículo 239 del Código Tributario, para el efecto de que la autoridad realice el acto o inicie otro procedimiento, en algunos casos se incumple y se deja al particular en un estado de inseguridad jurídica, y si bien es cierto que el juicio de amparo es procedente para el efecto de seguir el cumplimiento de las sentencias del Tribunal, también lo es que éste supone una carga onerosa para el particular, pues a pesar de que una vez deducido el legítimo derecho del particular en una sentencia por autoridad competente, tiene para hacerlo valer, que iniciar otro juicio para que dicha resolución tenga fuerza ejecutiva.

En base a lo anterior es importante que las resoluciones que emite el Tribunal, tengan fuerza de Plena Jurisdicción, para que éstas pueden impartir justicia más pronta y expedita, ya que no debe soslayarse que la efectividad de la justicia administrativa que imparte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, depende del acatamiento que de sus resoluciones hagan las autoridades administrativas.

Transformar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en un Tribunal de Plena Jurisdicción, sería un paso importante, además de establecer en la Ley, una sanción para la autoridad cuando se presente el caso de incumplimiento, lo que permitirá al particular no tener que agotar el juicio de amparo, lo cual favorecería para que la impartición de justicia tributaria se realice con mayor eficacia y prontitud, apeándose así a un estricto "Estado de Derecho".

4.7. CONCLUSIONES

PRIMERA. El primer precedente que contempla el procedimiento contencioso fiscal en el derecho nacional, lo encontramos en las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente, en diciembre de 1835, al incluir la mención de una Ley que sistemara la Hacienda Pública, estableciendo un tribunal que conociera la materia contenciosa en este mismo tribunal que tendría su base en el Poder Judicial.

SEGUNDA. Por primera ocasión se constituye en nuestra legislación un tribunal administrativo, con la Ley para el arreglo de lo Contencioso-Administrativo y su reglamento de mayo de 1835, de Don Teodosio Lares, el cual conocería de materia contencioso administrativa, con un proceso de justicia retenida, lo que significaba que sus resoluciones constituirían proyectos que serían revisables por el titular del ramo administrativo, dicho tribunal se nombró Consejo de Estado, al igual que el de Francia, del que se imitó, sin embargo tuvo una vigencia efímera.

TERCERA. Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1875, la materia contenciosa administrativa, correspondió a los Tribunales del Poder Judicial, como la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Tribunales de Distrito, así también, en la Constitución de 1917, la materia contenciosa administrativa, siguió siendo competencia del Poder Judicial, posteriormente con la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1934, se encarga expresamente a los jueces de Distrito y a los Tribunales de Circuito el conocimiento de dichas contiendas.

CUARTA. Se crea por primera vez en nuestra legislación un tribunal administrativo, con la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936, el cual imitaba el sistema de justicia administrativa francesa, el cual conocería de materia administrativa, pero sobre todo de materia fiscal, situándose dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, con lo que rompe con la tradición judicialista, que había seguido en nuestro país hasta entonces.

QUINTA. Con la reforma constitucional de 1946, se adiciona un segundo párrafo a la fracción I, del Artículo 104 constitucional, con la que se consolida la base jurídica de los tribunales administrativos de nuestro país.

SEXTA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contempla principios rectores del derecho Francés para la justicia administrativa: independencia de la jurisdicción administrativa de la jurisdicción ordinaria, el principio de la jurisdicción revisora. Siendo la distinción fundamental entre el Contencioso de Anulación y el Contencioso de Plena Jurisdicción, la función de la naturaleza de los poderes del juez y las pretensiones del demandante, en el Contencioso de anulación, el órgano Jurisdiccional debe limitarse a anular el acto o procedimiento llevado a cabo por la autoridad, mientras que en el de Plena Jurisdicción puede adoptar medidas necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante. En base a lo anterior el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo califico como un tribunal *sui generis*, pues tiene la naturaleza del contencioso de anulación, pero también llega a ser un contencioso de Plena Jurisdicción, cuando señala las actitudes que deben tomar las autoridades para cumplir una sentencia cuando ésta debe ser dictada para efectos, en los casos de las fracciones II, III, del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

SEPTIMA. La administración Pública al encausar el ejercicio de la Función Administrativa, se manifiesta en numerosos actos jurídicos, creadores de derechos y obligaciones y estos actos jurídicos, creadores de derechos y obligaciones, y estos actos jurídicos por ser la manifestación de voluntad de la Administración se denominan actos administrativos. Por lo que el acto administrativo es una especie del acto jurídico, pues además, de que participa de sus características, goza de las propias que lo distinguen del género de otras especies de actos como los civiles, penales, laborales o mercantiles. El acto administrativo es también el conjunto de tres elementos: la reglamentación jurídica, el hecho, y la voluntad del autor del acto.

OCTAVA. El acto administrativo puede ser recurrido ante la propia autoridad administrativa o en el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quienes revisarán su legalidad y que no tenga omisiones que lleven a su anulación.

NOVENA. La substanciación del procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentra regulado por el Título IV, del Código Fiscal de la Federación, y surge como consecuencia de la impugnación de un acto o procedimiento administrativo.

DÉCIMA. La sentencia constituye un acto jurisdiccional por medio del cual el juez decide la cuestión principal ventilada en el juicio o algunas de carácter

material o procesal que hayan surgido durante la tramitación del mismo, por lo que su naturaleza jurídica determina la terminación de la actividad de las partes dentro del proceso y establece la resolución del órgano jurisdiccional que dirime una controversia entre las partes.

DÉCIMA PRIMERA. La Naturaleza jurídica de la sentencia es un Acto Jurídico, en virtud de que las partes, después de plantear al Tribunal los puntos sobre los que versa su controversia, de acreditar los hechos con pruebas que consideran correctas y de demostrarle la aplicabilidad del derecho invocado, agotan su actividad y surge la obligación del Estado, realizar el acto en que concreta su función jurisdiccional que es la sentencia.

DÉCIMA SEGUNDA. La sentencia es definitivamente el más importante de los actos procesales y como acto administrativo la sentencia requiere de ciertos requisitos para su validez, asimismo está sujeta a las mismas formalidades que la ley prescribe para ellos y en este sentido las normas procesales señalan los requisitos de forma y de fondo que debe satisfacerse conforme a la Ley de la materia.

DÉCIMA TERCERA. El cumplimiento de toda sentencia, no puede quedarse a la voluntad de cualquiera de las partes, pues constituye un acto imperativo, pues el objeto de toda sentencia estriba en dar interpretación imperativa a las pretensiones en debate, por lo que la sentencia debe cumplirse, porque el juez es una autoridad cuya competencia específica es imponer el derecho sobre las partes en contienda.

DÉCIMA CUARTA. Las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son en su mayoría declarativas, sin soslayar que en algunos casos tienen características de las sentencias de condena, es decir, el tipo de sentencias que emite este tribunal, es *sui generis*, siendo que en algunos casos se limita a declarar si se ha violado o no la ley con la resolución combatida, o por el contrario si no sólo se limita a declarar el derecho, si no que además ordenará su reposición, como es el caso de la sentencia que favorece la pretensión del particular a la devolución de un pago indebido, en la que se establece el pago, como medio para la realización de la pretensión del actor.

DÉCIMA QUINTA. El cumplimiento de la sentencia que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando declara la validez de la

resolución impugnada, se deja expedito el derecho para que la autoridad lleve a cabo su determinación, misma que ha sido declarada válida y conforme a sus facultades ejecute o made ejecutar su resolución.

DÉCIMA SEXTA. El cumplimiento de la sentencia que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando declara la nulidad lisa y llana de una resolución, implica dejar sin efectos legales el acto o procedimiento administrativo viciado de nulidad, es decir, como si el acto declarado nulo, no hubiera sido dictado jamás.

DÉCIMA SEPTIMA. El cumplimiento de la sentencia que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando declara la nulidad para efectos, implica que la sentencia debe precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, guiando de esta manera su actitud al debido cumplimiento de la sentencia, sin embargo, no establece sanción alguna para el caso del incumplimiento por parte de la autoridad, dejando al particular en un estado de inseguridad jurídica, pues se deja el libre arbitrio de la autoridad la actitud que esta debe tomar para cumplir con el fallo. Si se estima que el cumplimiento no se ha apegado a derecho, el particular puede agotar el juicio de amparo, lo cual resulta una carga onerosa para el particular, ya una vez deducido su legítimo derecho en juicio, tiene que agotar otro para su cumplimiento.

DÉCIMA OCTAVA. El Tribunal dicta sentencias que declaren la nulidad para efectos del acto impugnado en los casos establecidos en el artículo 238, fracción II y III. Ahora bien, cuando exista omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso, considero que no constituyen ser violaciones de forma que puedan ser repuestos procesalmente por las autoridades, sino de cuestiones de fondo, que deben resolverse en forma lisa y llana. Asimismo en el caso de la fracción III, de dicho numeral, cuando existan vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular, la sentencia entonces deberá señalar con precisión y claridad, en que consistió la violación apuntada, para que la autoridad deba reponerla.

DECIMA NOVENA. Es obligación de las autoridades administrativas y fiscales respetar toda sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que implica no sólo a la autoridad que directamente tiene

conocimiento del asunto, sino también aquellas que por razón de sus funciones deben intervenir en su ejecución.

VIGÉSIMA. Lo dispuesto por el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal, el cual concede a la autoridad el plazo de cuatro meses para dar cumplimiento a la sentencia, constituye una falta de seguridad jurídica el no establecer sanción correspondiente, si la misma no ejecuta el fallo en el plazo establecido.

VIGÉSIMA PRIMERA. La Queja, es un medio de defensa que tiene el particular, en contra de aquellos actos de las autoridades administrativas, por los que se omite dar cabal y correcto cumplimiento a la sentencia firme dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sin embargo, los alcances de su actual regulación son limitados y restan eficacia.

VIGÉSIMA SEGUNDA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no goza de atribuciones que lo faculten para saber si la autoridad, cumplió debidamente en los términos especificados en la sentencia de nulidad, ya habiendo transcurrido el plazo de veinte días que le otorgó la ejecutoria de Queja.

VIGÉSIMA TERCERA. El que el Tribunal no pueda ejecutar sus fallos, da como consecuencia una falta de seguridad jurídica y deja al particular en total estado de indefensión, asimismo se ven soslayados los esfuerzos que realizó durante el procedimiento para demostrar la ilegalidad del acto impugnado. Así también el que las autoridades no reconozcan las sentencias, se pasan por alto las potestades del juzgador.

VIGÉSIMA CUARTA. Es importante que las resoluciones que emite el Tribunal, tengan fuerza de Plena Jurisdicción, para que éstas pueden impartir justicia más pronta y expedita, ya que no debe soslayarse que la efectividad de la justicia administrativa que imparte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, depende del acatamiento que de sus resoluciones hagan las autoridades administrativas.

VIGÉSIMA QUINTA. Transformar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en un Tribunal de Plena Jurisdicción, sería un paso importante, además de establecer en la Ley, una sanción para la autoridad cuando se presente el caso de incumplimiento, lo que permitirá al particular no tener que

agotar el juicio de amparo, lo cual favorecería para que la impartición de justicia tributaria se realice con mayor eficacia y prontitud, apegándose así a un estricto "Estado de Derecho".

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 13ª ed., Porrúa, México, 1997.
2. ALCALÁ ZAMORA y Castillo, Nieto y Ricardo Levene. DERECHO PROCESAL PENAL, t.III, G.Kaft, Buenos Aires, 1945.
3. BECERRA BAUTISTA, José. EL PROCESO CIVIL EN MÉXICO, 5ª ed., Porrúa, México, 1975.
4. BRISEÑO SIERRA, Humberto. DERECHO PROCESAL FISCAL. EL RÉGIMEN FEDERAL MEXICANO. 2ª ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1975.
5. COUTURE, Eduardo J. VOCABULARIO JURÍDICO, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976.
6. DE PINA, Rafael y Castillo Larrañaga, José, INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 8ª ed., Porrúa, México, 1969.
7. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO, Sexta reimpresión de la 3ª ed., Ed. Limusa, Noruega Editores, México, 1996.
8. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO, Mc Graw-Hill, México, 1998.
9. FIX ZAMUDIO, Héctor. MÉXICO: EL ORGANISMO JUDICIAL (1950-1975). UNAM. EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA (1950-1975), México y Centroamérica, UNAM, 1978, Tomo I.
10. FIX-ZAMUDIO, Héctor. INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, El Colegio Nacional, México, 1983.

11. FIX-ZAMUDIO, Héctor, DERECHO PROCESAL, en El Derecho, UNAM, Colección "Las Humanidades en el siglo XX", México, 1975.
12. FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, 27ª ed., Porrúa, México, 1988.
13. GÓMEZ LARA, Cipriano, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, 8va Edición, UNAM, HARLA, México, 1990.
14. GORDILLO, Agustín. EL ACTO ADMINISTRATIVO, 2ª ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1969.
15. KAYE, Dionisio. DERECHO PROCESAL FISCAL, Ed. Themis, México, 1989.
16. LOPEZ RIOS, Pedro. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA FEDERAL MEXICANA, Universidad de Guanajuato, México, 1995.
17. LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES, Ed. Porrúa, México 1978, tomo VII.
18. LUCERO ESPINOSA, Manuel. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, 4ª edición, Porrúa, México 1997.
19. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (DE ANULACIÓN O LEGITIMIDAD), 8ª ed., Porrúa, México, 1999.
20. MONROY MENDOZA, Luis Gabriel. MANUAL DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Tax, Editores, México 2002.
21. NAVA NEGRETE, Alfonso. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO, Porrúa, México, 1995.
22. OLIVERA TORO, Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 7ª ed., Porrúa, México 1997.

23. PALLARES, Jacinto. EL PODER JUDICIAL, Editorial Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, México, 1874.
24. PÉREZ DAYÁN, Alberto. TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO, Porrúa, México, 2003.
25. PORRAS Y LÓPEZ, Armando. DERECHO PROCESAL FISCAL (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia), Textos Universitarios, México, 1969.
26. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. DERECHO FISCAL, HARLA, México, 1986.
27. ROSASLANDA MARTÍNEZ, Sergio. LA FIGURA DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239, Ter del CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, 55 AÑOS AL SERVICIO DE MÉXICO", obra conmemorativa, tomo I, México, 1991.
28. SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, México, 1999.
29. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PROCEDIMIENTOS EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, México, 2000.
30. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, 50 AÑOS, Memorias, México, D.F., Depto. de publicaciones, Tomo I.
31. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, IX REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS, México, D.F., T.F.J.F.A., 2000.
32. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, T.F.J.F.A., México, 1997, tomo IV.
33. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, LA SENTENCIA, NATURALEZA Y ALCANCES, T.F.F., 45 años al servicio de México, México, 1982.

LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2004.
2. Código fiscal de la Federación y su reglamento 2004.
3. Código Federal de Procedimientos Civiles 2004.
4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2004.
5. Ley Federal del Procedimiento Administrativo 2004.
6. CD IUS, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
7. CD Leyes Fiscales, su interpretación por el Poder Judicial de la Federación.
8. CD Justicia Fiscal y Administrativa Siglo XX, TFJFA/SCJN.

REVISTAS.

1. CARPIZO, Jorge. BASES CONSTITUCIONALES DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. N°1, 1° de julio de 1972, vol. I.
2. Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936.

DICCIONARIOS.

1. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
2. DE PINA VARA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, 5ª ed., Porrúa, México, 1976.
3. Diccionario LAROUSSE.
4. PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 15 ed., Porrúa, México, 1983.