



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

T E S I S

TEMA:

*EL ARTÍCULO 52 FRACCIÓN III DE LA LEY FEDERAL DE
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ¿IMPLICA
UNA DENEGACIÓN DE JUSTICIA EN EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA?*

BEATRIZ ELIZABETH SALCEDA GUERRA

ASESOR: LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

En Memoria de mi Abuelo Alfonso,

Isis y el Gordo.

***A Alfonso por enseñarme que
en la vida no hay cosa que sea
imposible de alcanzar.***

***A Isis, por tu cariño y tu
gran ejemplo de lealtad
y fortaleza.***

***Al Gordo, por haberme dejado
la mejor lección de vida,
que siempre el que persevera,
alcanza.***

Mil gracias por todo.

A Dios por permitirme alcanzar esta meta.

A mi Mamá,
Por todo tu tiempo, por el apoyo recibido durante mi carrera, la confianza brindada en los momentos difíciles y en especial por tu cariño para el cual no existen palabras que expresen lo que ha significado en el transcurso de mi vida.

A mi hermano Israel, a Danan y Horus,
por su apoyo, alegría y entusiasmo, porque la ilusión de brindarles una vida mejor ha sido mi mayor motivación.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México,**
a la **E.N.P. Num. 6 “Antonio Caso”**, y a mi muy querida **Facultad de Derecho**, porque al abrirme sus puertas y acogerme como alumna me brindaron la oportunidad de convertir un sueño que parecía lejano en una hermosa realidad.

A la **Fundación UNAM** y a la **Fundación TELMEX** por el apoyo brindado durante mis años de estudio.

A mis maestros por compartir su conocimiento conmigo y darme las herramientas necesarias para luchar por mis sueños.

A mi tío el Ing. Juan Guerra por el apoyo brindado durante mi infancia.

A mis amigos Alejandra, Manuel, Claudia, Anayely, Carmen, Berenice, Antonio, Erick, Evelyn, Janet, Isabel y a todos aquellos que aunque no los nombre me brindaron siempre su apoyo y son con quienes he compartido grandes momentos.

Al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por ser mi segunda escuela.

A la **Lic. Elva Marcela Vivar Rodríguez**,
por su apoyo, tiempo y enseñanzas
transmitidas durante mi estancia en el Tribunal.

A los **Lic. Felipe Zamorano y Osmar Guzmán**
por el consejo, orientación y apoyo brindado
durante la realización de mi servicio social.

Un profundo y especial agradecimiento al
Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles, porque
sin su apoyo, tiempo y asesoría no hubiera
sido posible la realización de este trabajo.

Al **Honorable Sínodo** que me honrará
al examinarme, brindando de antemano
una disculpa por los errores y omisiones
en que haya podido haber incurrido.

ÍNDICE

PÁG.

INTRODUCCIÓN	1
---------------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO. LA JUSTICIA.

1.1. RESEÑA HISTÓRICA	5
1.1.1. LA JUSTICIA EN LA MITOLOGÍA GRIEGA	5
1.1.2. EL TALIÓN	6
1.1.3. EL CONCEPTO DE LA JUSTICIA SEGÚN LOS PITAGÓRICOS	8
1.1.4. LA JUSTICIA SEGÚN PLATÓN	9
1.1.5. LA JUSTICIA SEGÚN ARISTÓTELES	11
1.1.6. EL CONCEPTO DE LA JUSTICIA SEGÚN LOS EPICÚREOS	14
1.1.7. CONCEPTO DE LA JUSTICIA SEGÚN LOS ESTOICOS	16
1.1.8. LA JUSTICIA EN ROMA	17
1.1.9. LA JUSTICIA SEGÚN SAN AGUSTÍN	19
1.1.10. LA JUSTICIA SEGÚN SANTO TOMÁS DE AQUINO	20
1.1.11. LA JUSTICIA SEGÚN TOMÁS HOBBS	22
1.2. LA GARANTÍA DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	28
1.2.1 SUBGARANTÍAS ESPECÍFICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	35

1.2.1.1. PRONTA	36
1.2.1.2. COMPLETA	38
1.2.1.3. IMPARCIAL	39
1.2.1.4. GRATUITA	42
1.2.1.5. INDEPENDENCIA DE LOS TRIBUNALES	43
1.2.1.6. IMPARTIDA POR TRIBUNALES DOTADOS DE PLENA CAPACIDAD PARA HACER CUMPLIR SUS RESOLUCIONES	44
1.3. CONCEPTO DE DENEGACIÓN DE JUSTICIA	47

CAPÍTULO SEGUNDO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

2.1 BREVE RESEÑA HISTÓRICA SOBRE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	51
2.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	70
2.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA	79
2.4 COMPETENCIA	85
2.5 DIFERENCIA ENTRE CONTENCIOSO DE ANULACIÓN Y DE PLENA JURISDICCIÓN	93
2.6 PRINCIPIOS JURÍDICOS PROCESALES QUE RIGEN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	99
2.6.1. PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL	102
2.6.2. PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD	104
2.6.3. PRINCIPIO DE CONGRUENCIA	107

2.6.4. PRINCIPIO DE LEGALIDAD	111
2.6.5. PRINCIPIOS DE RAPIDEZ Y ECONOMÍA PROCESAL	113
2.6.6. PRINCIPIO DE NO ORALIDAD O DE ESCRITURA	115
2.6.7. PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA	115
2.6.8. PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO	117
2.6.9. PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS	118

**CAPÍTULO TERCERO. ETAPAS DEL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

3.1. PROCESO	120
3.2. LAS PARTES	123
3.3. DEMANDA	128
3.4. CONTESTACIÓN DE DEMANDA	138
3.5. LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA	152
3.6. CONTESTACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA	157
3.7. ALEGATOS	158
3.8. SENTENCIA	159

CAPÍTULO CUARTO. LA SENTENCIA.

4.1. NOCIÓN GENERAL DE LAS SENTENCIAS	167
4.1.1 CONCEPTO	167
4.1.2 NATURALEZA JURÍDICA DE LAS SENTENCIAS	168

4.1.3	REQUISITOS DE LAS SENTENCIAS.....	169
4.1.4	CLASIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS.....	175
4.2.	LAS SENTENCIAS QUE DICTA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	176
4.2.1.	CLASES DE SENTENCIAS QUE DICTA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	176
4.2.2.	CAUSAS DE NULIDAD.....	178
4.2.3.	EFFECTOS DE LA SENTENCIA.....	203
4.2.4.	ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DE LA NULIDAD PARA EFFECTOS.....	211
4.2.4.1	LA CONSTITUCIÓN LEY SUPREMA.....	211
4.2.4.2.	LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.....	215
4.2.4.3.	GARANTÍA DE AUDIENCIA.....	218
4.2.4.4.	GARANTÍA DE LEGALIDAD.....	223
4.2.4.5.	INEFICACIA DE LAS SENTENCIAS PARA EFFECTOS.....	225
	CONCLUSIONES.....	234
	PROPUESTAS.....	239
	BIBLIOGRAFÍA.....	245

INTRODUCCIÓN.

Es evidente que en todo conglomerado social que se rige por un sistema de derecho, los dispositivos legales que reglamentan sus relaciones deben dar respuesta a la resolución de la controversia en forma pronta y expedita, ya que los juicios interminables generan inseguridad jurídica con quebranto a la paz social y deterioro del progreso de la sociedad, circunstancias que alientan el presente estudio en cuanto al análisis crítico del reenvío de las sentencias.

En sus orígenes el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emitía sus resoluciones reconociendo la validez del acto impugnado o declarando su nulidad, de acuerdo con la Ley de Justicia Fiscal de 1936, teniendo la facultad en caso de dictar una resolución favorable al particular, de indicar los términos conforme a los cuales debía dictar una nueva resolución la autoridad fiscal, aunque esto no era siempre necesario, ya que en numerosas ocasiones la inexistencia del acto declarada por el órgano jurisdiccional no permitía actuación ulterior alguna de la autoridad demandada.

El criterio anterior se mantuvo así en las subsecuentes emisiones del Código Fiscal de la Federación de 1938 y 1967, pero no es sino hasta el Código publicado en el Diario Oficial de la Federación de diciembre de 1981, mismo que continuó vigente hasta el 31 de Diciembre de 2005 en la parte referente al juicio contencioso administrativo, cuando se introduce una reforma sustancial estableciendo en el artículo 239 en su fracción III, la posibilidad de que el Tribunal declare en su fallo la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, haciendo la

precisión de que el Tribunal se pronunciara en tal sentido, entre otras hipótesis, siempre que se estuviera ante alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238 del citado ordenamiento, es decir, cuando se tratara de una omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes como la fundamentación y la motivación, o cuando la resolución hubiera sido resultado de un procedimiento viciado, criterios que aún prevalecen en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en sus correlativos artículos 51 y 52.

Sin embargo, como se ha visto en la práctica, el contenido del citado artículo 239 fracción III del Código Fiscal de la Federación (parcialmente derogado), cuyo texto es reproducido en la parte sustancial y casi en la totalidad por su correlativo el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del 1º de enero del año en curso, ha generado la posibilidad legal de que la autoridad corrija sus errores a través del “juicio de nulidad”, pues la sola oportunidad que se le otorga de subsanar sus errores resulta fragante violación a las garantías consagradas en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, en virtud de que cuando un particular se equivoca y comete errores en su contabilidad o con la expresión de agravios o conceptos de nulidad en su demanda, la ley no le brinda ningún remedio jurídico para subsanarlos, ni puede, posteriormente a la interposición del recurso o de su demanda mejorar tales conceptos de nulidad, bajo la excusa de haberse equivocado y haber planteado erróneamente la defensa para pretender enderezarla en la forma correcta, siendo así la sanción al error en el planteamiento de los agravios, una sentencia quizá contraria a los intereses del contribuyente.

La sentencia de reenvío o de nulidad para efectos resulta además, evidentemente atentatoria del principio de justicia pronta y expedita, al obligar al gobernado a pasar por sucesivos e interminables procedimientos administrativos y

jurisdiccionales para poder obtener finalmente una sentencia justa, ya que la remisión de los autos a la autoridad administrativa para sucesivas reinstalaciones de instancias o procedimientos administrativos, en última instancia conducirán a una decisión que el tribunal podría haber dictado desde un principio, es por ello que de lo que se trata de evitar es el reenvío a la autoridad administrativa, ya que se ocasiona dilación en la impartición de justicia, dejándose de cumplir con las garantías constitucionales, en cuanto a que la justicia debe ser completa, imparcial y expedita, tal como lo establece el artículo 17 de nuestra Carta Magna, sin que por ello se desvincule la efectividad de la jurisdicción contenciosa, en razón de que el Juzgador al momento de dictar sus fallos debe contar con plena jurisdicción sustituyendo a la autoridad en sus pronunciamientos evitando el reenvío y lograr así la plena y eficaz jurisdicción y con ello la plena resolución de las controversias, de lo contrario estaríamos ante una fragante denegación de justicia.

Es por ello que en razón de lo anterior se ha considerado iniciar este trabajo de investigación con la tratamiento de las diversas definiciones de justicia, de su regulación en el máximo ordenamiento jurídico, donde se ha elevado a rango de garantía constitucional el acceso a la justicia, así como de su opuesto, la denegación de justicia.

Posteriormente en el segundo capítulo se abordarán diferentes temas relativos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como lo son sus antecedentes históricos, naturaleza jurídica, competencia y estructura; así mismo se estudiara lo relativo al contencioso de anulación y de plena jurisdicción, y finalmente los principios procesales que rigen el juicio de nulidad, así denominado doctrinalmente.

Analizado lo anterior se considero de particular importancia dedicar el capítulo tercero a examinar la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo, abordando los momentos y figuras procesales que en él operan.

Finalmente en el cuarto capítulo se desarrollara el tema relativo a las sentencias, comenzando por las diversas definiciones que hay al respecto, refiriéndome después a las clases de sentencias que emite el Tribunal citado, sus efectos y alcances, haciendo alusión a las garantías de seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, para que una vez que haya quedado expuesto lo anterior, se proceda a demostrar como la supresión de la sentencia que declara la nulidad para efectos es una necesidad de orden público e interés social, destacando como con ella se violenta el conjunto de garantías otorgadas al gobernado en relación a que la impartición de justicia es pronta, completa y expedita.

CAPÍTULO PRIMERO

LA JUSTICIA

1.1. RESEÑA HISTÓRICA.

1.1.1. LA JUSTICIA EN LA MITOLOGÍA GRIEGA.

El Dios supremo de la mitología griega y romana era Júpiter; sólo que los griegos le llamaban Zeus, y dada su jerarquía era a su vez el supremo árbitro de la Justicia Eterna.

En el Olimpo, sentada al pie del trono de Zeus, se encontraba Themis, que era la divinidad encargada de guiar a Zeus en sus resoluciones, y de este modo se imponía el buen orden no sólo en los palacios olímpicos, sino en todo el Universo. A Themis, o la Justicia, se le representa con los ojos vendados, teniendo en sus manos una balanza que significa que deben pesarse exactamente uno con otro el derecho y cada acción humana; la venda, que el juzgador debe pronunciar su veredicto sin fijarse en las personas, y Zeus, sentado en el más alto trono, era el monarca guiado por la Justicia. Su justicia se extendía desde los más poderosos a los más humildes mortales. Si los hombres eran buenos, la tierra multiplicaba los frutos; si eran malvados y desterraban de sus espíritus la justicia y la sabiduría, entonces el rayo que armaba la diestra de Zeus desataba el furioso huracán que devastaba los campos, el diluvio desbordaba los ríos, las tormentas talaban los declives de los montes y el granizo exterminaba las cosechas. En consecuencia, los bienes y los

males de toda la vida humana eran el resultado de los justos decretos del señor indiscutible del cielo y de la tierra.

1.1.2. EL TALIÓN.

Nada se sabe directamente de lo que fuera la justicia entre los hombres primitivos. La prehistoria no ha mostrado ni conservado hasta nosotros ningún dato al respecto. En la fase salvaje de la evolución humana, si hubo idea de justicia, de penalidad o de delito, se mostraría quizá como un simple movimiento reflejo, sólo hasta que llegó el hombre a la fase bárbara, puede decirse que entró a la órbita del Derecho.

Summer Maine, en su estudio sobre "El Derecho Antiguo y la Costumbre Primitiva", aduce que el nacimiento de las reglas jurídicas aparece cuando las tribus de las remotas congregaciones de la edad de piedra se forman una primera distinción entre lo libre, lo lícito y permitido de la actividad humana, y lo prohibido o sancionado por una amenaza, que entre los salvajes polinesios se representa por las palabras "Tabú" y "Noa".

Más tarde, hacia el final de la primera edad de piedra o sea del Paleolítico, cuando comienza a alborear la segunda edad de piedra, es decir, la Neolítica, dice Guillermo Ferrero, que es cuando comienza el salvaje a conocer la relación de causalidad que hay entre ciertos movimientos humanos y ciertas consecuencias biológicas, cuando se inventa el homicidio mismo y el salvaje vive una especie de locura persecutoria, imaginándose toda clase de muerte de los hombres, reina la venganza privada y el régimen de autodefensa.

Siguiendo este orden de ideas, en la etapa Neolítica se inicia por primera vez la fórmula de la Justicia: La Ley del Talión, así, pues, esta Ley era ya vieja hacia los 2,000 años antes de Cristo, apareciendo escrita por primera vez en el Código Hammurabí, en el que todo su derecho penal está hecho a base de Talión.

Sin embargo, quinientos años antes de Cristo, es factible volver a encontrar dicha Ley en el pueblo mosaico, pues todo el derecho penal del Exodo procede de un principio análogo, que se supone dictado por Jehová a Moisés en la cumbre del Sinaí, en medio del fragor de la tormenta: "Alma por alma, ojo por ojo, diente por diente, mano por mano, pie por pie, quemadura por quemadura, llaga por llaga, cardenal por cardenal".

Al respecto Ignacio Villalobos, señala: "En la época bárbara, fue el impulso de la defensa o de la venganza de todas las actividades provocadas por un ataque injusto, la falta de protección adecuada la razón por la que cada particular, cada familia y cada grupo se protege y se hace justicia por sí mismo"¹, sin embargo como en ocasiones los vengadores, al ejercitar su reacción se excedían causando males mucho mayores que los recibidos, hubo necesidad de limitar la venganza y así apareció la fórmula del talión, para significar que el grupo reconoce al ofendido el derecho de causar un mal de igual intensidad al sufrido.

Así, pues, esta temible ley bárbara surge para sofocar un poco el caos en que debió encontrarse la humanidad en esa época y satisfacer las angustias morales que pudieran tener los jueces de los primeros tiempos.

¹ Ignacio Villalobos, *Derecho Penal Mexicano*, México, 2ª edición,.1960, Porrúa, Pág. 24

1.1.3. EL CONCEPTO DE LA JUSTICIA, SEGÚN LOS PITAGÓRICOS.

Pitágoras, filósofo y matemático griego que según sus biógrafos nació y vivió de 569 a 470 A.C., fundó la escuela itálica o pitagórica en Crotona, una colonia griega al sur de Italia.

Los pitagóricos fueron los primeros que intentaron definir conceptualmente la justicia, reduciéndola a una relación de igualdad. Para esta escuela filosófica la justicia se consideraba como la igualdad o la armonía entre términos contrapuestos, es decir, concibieron la justicia como una medida y quisieron determinarla en forma matemática. La Magna Moralia de Aristóteles atribuye a Pitágoras una definición precisa: "La justicia es un número cuadrado", el cual es un compuesto de dos factores iguales; y en este sentido la definición enseña que la justicia es una relación de igualdad entre las personas que funcionan como términos de la relación. El principio se aplica a varios tipos de relaciones: a la relación entre el delito y la pena; a la distribución en las cosas comunes, y a las relaciones privadas entre individuos. Los pitagóricos consideraron también el cuadrado geométrico como imagen de la justicia, porque tiene cuatro lados iguales. El número cuatro es un "magnífico ejemplo de armonía" porque es el único que se forma con las mismas cifras, tanto sumándolas como multiplicándolas.

La idea de Justicia los pitagóricos la expresaban con el axioma: "No alterar el equilibrio de la balanza", que desde su invención fue adoptado como atributo de la justicia.

1.1.4. LA JUSTICIA SEGÚN PLATÓN.

Platón (429-347 A.C.) célebre filósofo griego y discípulo de Sócrates, trata con más extensión y profundidad el principio de la justicia. Es en él donde aparece con más belleza y pulcritud la exaltación de la justicia como madre de las virtudes, a la vez que como roca firme de donde se arrancan los cimientos más hondos del Estado y de la moralidad.

La idea de Justicia como la de lo bello, lo bueno, lo verdadero, forma el conjunto de las primeras ideas o de los paradigmas del orden moral del mundo y según él la justicia consiste, con relación al orden privado, en la ordenación de todas las facultades y virtudes humanas, bajo la dirección de la razón para que todos los hombres pueden realizar su bien supremo, que es su semejanza con la Divinidad.

En relación con la sociedad, este filósofo griego asoció las virtudes tradicionales griegas con la estructura de clase del Estado ideal. La templanza es la única virtud de la clase artesana, el valor es la virtud de la clase militar y la sabiduría caracteriza a los gobernantes. La justicia, la cuarta virtud, caracteriza a la sociedad en su conjunto. El Estado justo es aquel en el que cada clase debe llevar a cabo su propia función sin entrar en las actividades de las demás clases, afirmando a su vez que la justicia consiste en que cada uno de los tres elementos o clases integrantes del Estado (magistrados, militares y artesanos) debe cumplir sus funciones propias sin interferirse con las de los otros, y de acuerdo con la virtud especial que le corresponde: los magistrados o gobernantes (hombres de oro) deben legislar y regir con prudencia y sabiduría; los ejecutores armados (hombres de plata) deben obedecer fielmente a los magistrados y hacer cumplir con fortaleza las normas y

órdenes de éstos; y los artesanos, productores o comerciantes (hombres de hierro y bronce) deben mantenerse con templanza o discreción en su labor de suministrar los medios para satisfacer las necesidades materiales obedeciendo los mandatos de los gobernantes, transmitidos y aplicados por los ejecutores.

Lo anterior quiere decir, que los gobernantes deben ser filósofos para poder contemplar la idea pura y absoluta del Bien, e inspirar en la misma su legislación. La justicia es el principio sobre el cual cada individuo debe ejercer una sola función, aquella para la cual la naturaleza le dio la mejor aptitud, y, por lo tanto, en ocuparse con lo suyo y no interferirse en los de los otros, **siendo así la justicia la virtud** que armoniza y rige las virtudes particulares, como las de los distintos estratos sociales exigiendo "que cada ciudadano se dedique únicamente a aquella función para la cual haya nacido", en otras palabras, la justicia requiere que todos los ciudadanos y todas las actividades estén coordinados para que pueda realizarse todo lo que es verdadero, bueno y bello, en resumen, todo lo que es divino.

Las virtudes de los hombres tienen su paralelo en las virtudes de los estratos sociales, y así como en el alma existen tres partes: la racional, la concupiscente y la irracible; la virtud de la razón es la prudencia que en el Estado corresponde a la virtud de los Magistrados; la que rige los impulsos del ánimo es el valor, que en el Estado corresponde a la virtud de los guerreros; y la que domina los deseos del cuerpo es la templanza, que corresponde a los trabajadores, por lo cual es válido concluir que la justicia es el vínculo armónico que enlaza todas las virtudes y que designa a cada individuo, a cada facultad del alma, a cada orden social, lo que es debido.

1.1.5. LA JUSTICIA SEGÚN ARISTÓTELES.

En Aristóteles (filósofo griego nacido en Estagira, Macedonia, 384-322) se comienza a hacer de la justicia una doble apreciación: por una parte, presenta un aspecto amplio y general en cuanto es considerada como virtud universal y en el que se mantiene firme el concepto platónico; pero por otra parte se procede a la formación de un concepto más restringido, que lleva a considerar a la justicia como un principio o virtud puramente social.

Para explicar el concepto de la justicia aristotélica en su aspecto amplio, es indispensable abordar, aunque de manera somera algunos antecedentes sobre el pensamiento ético en general de este filósofo griego, sobre todo por cuanto se refiere al sentido de la virtud.

El hombre ha de tener, como tal, un tipo específico de conducta. Ahora bien, el atributo humano esencial es la razón, y como para cada ser de la naturaleza el bienestar o felicidad se encuentran en la realización de la actividad que le es propia según sus atributos esenciales, de aquí se sigue que la felicidad del hombre radicará en la actividad del alma conforme a la razón. Pero esta actividad debe ejecutarla de un modo ininterrumpido, para lo cual es necesaria la disposición o capacidad llamada virtud, que es la única que puede garantizar el buen éxito y la constancia de la actividad correspondiente al ser humano.

De esta manera se ve que la felicidad radica en la actividad del alma en el sentido de la virtud. La finalidad de toda virtud, como hábito que es, tiene su manifestación práctica en la observancia de un término medio por cuanto es imperio

de la razón sobre la marejada de los apetitos. Aquel término medio se fija siempre entre los extremos que presenta la vida moral en sus múltiples aspectos, entre lo demasiado y lo poco, entre el exceso y el defecto, así la virtud del valor dista lo mismo de la temeridad, por un lado, que de la cobardía por otro; la liberalidad, de la avaricia, que de la prodigalidad; la templanza, de la concupiscencia, que del embotamiento espiritual; la magnanimidad, de la vanidad, que de la mezquindad; la mansedumbre, de la iracundia, que de la indolencia; etc., etc. No hay, pues, una limitación en el número de las virtudes (restringido a cuatro en Platón) sino que serán tantas como "justos medios" se puedan encontrar entre los extremos opuestos de la conducta humana en sus variadas manifestaciones. Lo justo es el criterio inspirador de todos los justos medios, se identifica con lo igual, o sea aquella medida que representa el medio o equidistancia entre lo mucho y lo poco.

Por esto se ha llamado a Aristóteles el filósofo del término medio. Para él la justicia es la suprema virtud de la ciudad, la más radiante e importante de todas las virtudes de la Polis.

Aristóteles, además de su doctrina sobre la justicia como medida general de la virtud, elaboró también una teoría de la justicia como medida axiológica para el Derecho y el Estado. Esa idea particular de justicia, aplicada al Derecho y al Estado, comprende a su vez todas las virtudes ciudadanas relativas a la comunidad política, y consiste en una igualdad proporcional. Ahora bien, tal idea de justicia jurídico política se diversifica en varias clases:

A) Justicia Distributiva, que se aplica al reparto de los honores y de los bienes públicos y que apunta al propósito de que cada asociado reciba de esos honores y bienes la porción adecuada a su mérito, con

lo cual se afirma el principio de la igualdad, pues tal principio sería violado si se diese igual trato a méritos desiguales. Esta justicia está presidida por un principio de proporcionalidad geométrica, según el cual los desiguales serán tratados desigualmente, a fin de lograr precisamente una igualdad efectiva.

B) Justicia Emparejadora, Correctiva o Sinalagmática, reguladora de las relaciones entre términos intercambiables y consistente en un principio de igualdad, la cual se subdivide en dos subespecies: 1. Justicia Conmutativa, aplicable a las relaciones voluntarias de cambio, por ejemplo, a los contratos, la cual requiere que haya igualdad entre lo que se da y lo que se recibe entre la prestación y la contraprestación; y 2. Justicia Judicial, aplicable a las violaciones, la cual exige que haya una paridad entre el daño y la reparación, entre el delito y la pena.

C) Justicia Legal.- Es aquella que rige la relación que existe entre el hombre y la sociedad, según la cual cada individuo está obligado a proporcionar algo de sí mismo o de sus propiedades para el bienestar de la sociedad; esta es la justicia de tipo legal porque, como dice el pensamiento aristotélico-tomista, es la imposición natural que todos los hombres tienen para la convivencia en común.

El campo propio en que se mueven la justicia legal y la distributiva, es el que le corresponde al Derecho Público, en tanto que el terreno propio de la Justicia Conmutativa es el Derecho Privado; a estos tres tipos de justicia en conjunto se les

puede aplicar el adagio que dice: *justicia est fundamentum regnorum* (el fin supremo del derecho es la justicia).

En tales consideraciones se concluye que la justicia en sentido particular, representa la aplicación y realización del principio de la igualdad como fundamento, cohesión armónica de la comunidad, o como conservación del recto medio social, o sea en el reparto de las ventajas y desventajas, haciendo que a cada cual le toque lo que lo corresponde o lo que se le debe.

1.1.6. EL CONCEPTO DE LA JUSTICIA SEGÚN LOS EPICÚREOS.

Epicuro (341-270) el más criticado de los filósofos en Grecia, pero famoso por la resonancia de sus máximas en la historia de la filosofía, fundó en Grecia la escuela a la que dió su nombre. Enseñaba que la única finalidad de la vida, no puede consistir más que en la felicidad. Decir vida es persecución de felicidad.

La afirmación fundamental de la Doctrina de Epicuro, es que el placer es el principio y fin de la vida, y como consecuencia de ello la virtud pierde su condición de fin propio para reducirse a la categoría de sólo un medio para alcanzar aquel único fin; ya que para los epicúreos, sin el Placer las virtudes no son ya loables ni deseables. Ahora bien, hay que arreglar tales medios para la felicidad, de manera que su finalidad pueda cumplirse y esta ordenación es el resorte de la sabiduría.

La justicia para los Epicúreos no es un principio de naturaleza superior a las demás virtudes y normas morales que rigen la vida de los hombres, como en otros

sistemas. Al igual que ellos encuentra sus hondas raíces en el presupuesto general que inspira toda la doctrina: el interés. Epicuro creyó que el pivote sobre el que gira la humanidad y la vida misma es el interés, el interés de la felicidad, el interés de conseguir lo agradable y huir de lo desagradable; y así la palabra interés tiene un sentido que no es sólo el mezquino y grosero con que comúnmente es aceptada, sino otro más basto y más profundo que la hace perfectamente compatible con la persecución de las más altas aspiraciones. Epicuro afirma que la justicia no es algo que tenga valor por sí misma; no existe más que en los contratos mutuos y se establece en todas partes donde haya convenio recíproco de no lesionar y ser lesionado, respecto a los seres que no pueden hacer contrato con objeto de no lesionarse mutuamente y de no ser lesionados, nada justo o injusto existe entre ellos. Lo mismo ocurre en los pueblos que no han podido o que no han querido otorgar dichos contratos.

Las leyes han sido establecidas por los sabios no para cometer las injusticias, sino para no sufrirlas. La injusticia no es un mal por sí mismo, sino por el temor que infunde (el temor es un mal porque destruye la serenidad del alma), porque el injusto (un delincuente, v. gr.) no está nunca seguro de escapar de la acción de los que están investidos por el poder para castigar los atentados.

De lo anteriormente expuesto se desprende que en efecto, hay intereses, que en general son de hecho comunes a todos dado que hay cierta uniformidad en la naturaleza humana, intereses que se manifiestan en todas las sociedades en principios constantes como “no matar”.

1.1.7. CONCEPTO DE LA JUSTICIA, SEGÚN LOS ESTOICOS

Su mayor representante, Zenón de Citio nació en la isla de Chipre hacia el año 340 A.C., cuya filosofía proviene en gran parte de Crates de Tebas, abrió su escuela en una columnata conocida como la *Stoa Pecile* (pórtico pintado). Entre sus discípulos figuraba Cleantes de Assos (ciudad de la Tróade, área circundante a la antigua Troya), del que se conserva su *Himno a Zeus*, en el que expone la unidad, omnipotencia y gobierno moral de la suprema deidad. Cleantes fue seguido por Crisipo de Soli en Cilicia. Estas tres personalidades representan el primer periodo (300-200 a. C.) de la filosofía estoica.

Zenón poco satisfecho de los sistemas filosóficos de su época, inventó uno y funda la escuela estoica o del pórtico. Si los epicúreos representan el anverso de una visión filosófica del mundo y de la vida, fundada sobre los principios de la acción práctica; los estoicos representan el reverso de la misma. Pero la contraposición sólo se encuentra en la vía que cada doctrina sigue, siendo el punto de llegada esencialmente el mismo, a saber: descubrir la mejor manera de conducir la vida por el mundo, cerrando los ojos a sus múltiples miserias, rehuendo sus acechanzas y no dejándose fascinar por sus apariencias engañosas de este o de aquel momento.

El concepto que forma el coronamiento de la doctrina de los estoicos es la **apathía**, que es la condición que libera al hombre totalmente del '*pathos*', voz griega que significa 'sufrimiento y pasión' en tanto que la de los epicúreos es la ataraxia (tranquilidad), conceptos que son tan similares que ya Clemente de Alejandría los equiparaba entre sí, por cuanto los dos hacen referencia a cierto estado

de indiferencia propio para amortiguar en el alma los rigores de la vida y, por tanto, para combatir el dolor, el estoico simplemente lo niega. Los estoicos no creían que la sociedad fuese producto de un pacto como los epicúreos; tuvieron la convicción de que la sociedad es el segundo regalo de Dios hizo a la humanidad, después de haberle otorgado el primero, la Razón.

El estoico comprende que el derecho natural es absolutamente innato, y que llega al hombre por intuición divina, de la misma manera que la predisposición congénita que tiene el hombre para las virtudes. La Justicia, que es una de éstas, pero “la más hermosa de todas” contiene en su seno el derecho natural. Las virtudes cardinales de Platón fueron adoptadas sustancialmente, por la doctrina estoica. La **razón** queda caracterizada como el saber de lo que se debe hacer y de lo que no se debe hacer; la **fortaleza**, como el saber de lo que hay que elegir y de lo que hay que rehuir; y la **justicia** como el saber que da a cada quien lo suyo.

1.1.8. LA JUSTICIA EN ROMA.

En la mitología romana, Justicia era una diosa a la que representaban como una joven virgen de aire puro, teniendo en una mano el cuerno de la abundancia y en la otra la balanza.

De entre sus más destacados juristas se encuentra Ulpiano (170-228), jurisconsulto romano y consejero de Alejandro Severo, quien elaboró la famosa definición: "Justitia est constants et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi". (La justicia es la voluntad constante y perpetua de dar a cada quien lo suyo), texto que está reproducido casi idénticamente en las Institutas de Justiniano [Emperador de

Oriente (483-565) célebre por su obra legislativa: El Código, las Instituciones, el Digesto o Pandectas y las Novelas.]

Como se ve, es de Aristóteles y de los estoicos de quien Roma tomó la anterior definición, de la cual se desprenden dos elementos:

- 1) La justicia es una virtud que en uno de sus aspectos, es voluntad; y
- 2) Tiene por objeto atribuir a cada uno su derecho.

Es virtud porque los caracteres de toda virtud son la constancia y la firmeza, como lo dijera Cicerón y los estoicos: *Sic constans et perpetua ratio vitae queae iremque inconstantia quod vitium est.* (Razón constante y perpetua, de la vida, como la inconstancia es propia del vicio).

Otro de sus más destacados juristas fue Cicerón, quien habló de la virtud como de un "habitus animae" y Aristóteles se había servido ya de semejante idea. La Justicia además es voluntad, la voluntad que incita a obrar, que tiende a la acción y que se funda en el conocimiento de lo equitativo y de lo bueno, "notitia equi et boni" que como puro conocimiento, sin un correlativo práctico sería poco menos que inútil, "Prudentia sine Justitia nihil valeat", escribió Cicerón, y más tarde confirmó Boecio: "Justitia sine prudentia multum proterit, sine justitia nihil valbit prudentia", es decir, la prudencia sin la justicia no vale nada. La justicia sin la prudencia puede mucho. Así quedó dissociado un aspecto de la justicia, como ciencia, como prudencia, como sabiduría, como teoría, y otro como voluntad, como arte, como obrar práctico.

El segundo elemento de la justicia dentro de la definición ulpiana, es, según se asentó arriba, su finalidad de dar a cada quien su derecho; esta fórmula

proviene del estoico Stobeo: "Apone metiké tos axis ekastós", que fué recogida por Cicerón en su fórmula textual: "Justitia suam dignatatem quique tribuens", que es tanto como dar a cada quien lo que le conviene, lo que le corresponde. Ulpiano, no hizo sino cambiar "suma dignitatem" por "ius Suum". Cuál es o cómo se puede reconocer el derecho de cada quien.

Los preceptos del Derecho Natural, y por ende, de lo justo, son: honeste vivere, vivir conforme a la moral; alterium non laedere, no dañar a los demás, puesto que la Justicia es virtud y la virtud no tiene otra finalidad que el Bien.

1.1.9. LA JUSTICIA SEGÚN SAN AGUSTÍN.

La teoría de los padres de la Iglesia no se aleja mucho de la concepción clásica de la justicia. El Cristianismo deja intacta, en el fondo, la tradición platónico-Aristotélica de la justicia en su aspecto general, como virtud; pero creyó hacerle un gran servicio declarando en forma categórica que procedía de Dios, como su único generador. El valor atribuido a la Justicia, aflora en gran parte de las mismas palabras del evangelio: "Beati, qui esuriunt et sitiunt justitia" (Bienaventurados los que tienen hambre y sed de justicia porque Dios, supremo árbitro de lo justo y de lo injusto dará a cada quien su parte correspondiente de premio y castigo).

San Agustín (354-430) es el más ilustre de los Padres de la Iglesia y llegó a ser obispo de Hipona; entre sus principales obras se cuentan: Confesionales, La Ciudad de Dios y el Tratado de la Gracia, acerca del tema que nos ocupa dijo: "Et hoc quod Deus vult. Ipsa Justitia est; et quod ille vult. Inquam ipsa Justitia est. Non enim iniquum est quod ille vult." (Lo que quiere Dios por sí mismo es Justicia. Nada

hay inicuo que El quiera). El obispo de Hipona considera que la Justicia es el amor del Sumo Bien, es decir, de la Divinidad; y en su Ciudad de Dios, toma como modelo la República platónica, y al igual que el autor de la Dialéctica establece una distinción marcada entre la ley eterna, la justicia divina, el reino de Dios o Civitas Dei, como él dice, y la ley terrena o sea la justicia humana. La justicia para él es el vínculo de todas las virtudes, pero consiste principalmente en la disposición del alma al tratar a cada uno según su dignidad.

La paz es, para San Agustín el bien supremo y el objeto final hacia el que convergen la Ciudad Celeste y la Ciudad Terrena, la paz del alma y del cuerpo, del alma racional e irracional, de la divinidad y del hombre, la Paz en todos los órdenes y en todas las cosas.

Se refiere a la justicia como virtud global que abarca todas las demás virtudes, sin embargo, incidentalmente piensa la justicia también como ideal para el Derecho, cuando al compararla con la equidad dice que la justicia es la equidad, y que la equidad implica cierta igualdad y consiste en atribuir a cada uno lo suyo.

San Agustín en una de sus obras (De Diversas Cuestiones) expone un esquema en el cual se incorporan la Justicia, la Religión, la Piedad, la Gracia, la Obediencia, el Castigo, la Verdad y además, los pactos, la igualdad, el juicio y la ley.

1.1.10. LA JUSTICIA SEGÚN SANTO TOMÁS DE AQUINO.

Santo Tomás de Aquino (1225-1274), célebre filósofo apellidado el Ángel de las Escuelas o el Doctor Angélico; el más insigne teólogo de la Iglesia de

Occidente, autor de la *Summa Theológica*, hace resaltar con particular relieve la tendencia platónico-aristotélica de atribuir a la Justicia el primado sobre las restantes virtudes.

Santo Tomás de Aquino, coincidiendo en gran parte con la tradición clásica, pero subrayando explícitamente la dimensión de alteridad, esto es, de recíproca referencia en las relaciones interhumanas, en su doctrina de la justicia como criterio jurídico político, dice que “es propio de la justicia ordenar al hombre en sus relaciones con los demás, puesto que implica cierta igualdad, como lo demuestra su mismo nombre, pues se dice que se ajustan las cosas que se igualan y la igualdad es con otro”.²

Pone de manifiesto también la diferencia entre caridad y justicia en sentido estricto, esto es, como criterio jurídico, al decir que la justicia versa sobre las acciones exteriores y las cosas. Se refiere, además, a que en esta materia se debe establecer la relación según cierta razón especial del objeto, con lo cual remite el problema a valoraciones materiales o de contenido. Sobre estas valoraciones, al reiterar la definición de justicia como atribución a cada uno de lo que es suyo según una igualdad proporcional, intenta dar una sumaria definición de “lo suyo”, diciendo que entenderse por suyo con relación a otro todo aquello que le está subordinado al hombre o le es atribuido para sus fines o utilidad. Además siguiendo a Aristóteles, distingue la justicia entre conmutativa y distributiva, y, por su parte, añade una nueva especificación de justicia, la justicia legal, la cual en un aspecto coincide con la virtud universal, pero en otro aspecto determina el deber de aquellas conductas que son necesarias para el bien común.

² RECASENS SICHES, Luis, *Filosofía del Derecho*, 17ª ed., Porrúa, México, 2003, Pág. 485.

En el terreno social Santo Tomás identifica a la Justicia como el dar a cada quien lo suyo. Como se ha dicho, la Justicia en el autor que nos ocupa, es una virtud.

1.1.11. LA JUSTICIA SEGÚN TOMÁS HOBBS.

Para comprender la doctrina de Tomás Hobbes (1588- 1679), el célebre filósofo inglés y autor de obras muy notables, es necesario hacer un ligero esquema acerca de su doctrina ético-política en general.

Así como Epicuro, Hobbes parte de un estado de naturaleza pre-estatal, en el cual, prevalecía no una armonía pacífica y tranquila sino una perpetua lucha de todos contra todos, originada por la tendencia de cada cual para hacerse, por cualquier medio de lo que fuese necesario para su conservación vital y exclusiva, y cuando mucho, para la de su progenie (bellum de omnes contra omnes). Atento el presupuesto de Hobbes de que "Homo hominis lupus", el estado de naturaleza se concibe como un estado de lucha continua en el que el hombre viviría, según las palabras del filósofo, una vida "solitaria, pobre, sórdida, brutal y limitada"; el derecho natural ("cada cual tiene derecho de emplear todos los medios y cumplir todos los actos necesarios para su conservación"), daría entonces derecho a los hombres respecto de todas las cosas, puesto que no habría autoridad alguna para delimitar la propiedad de cada quien.

La Justicia y la Injusticia no existirían. En el estado de naturaleza la fuerza y la astucia son virtudes, y cuando en el seno de esta borrasca de ambiciones y egoísmos, un hombre poderosamente dotado se levanta majestuoso sobre los demás,

pero este estado no puede continuar indefinidamente; el antiguo derecho de todos a todo, sufre delimitaciones por medio del contrato, a través del cual cada quien cede a otro, parte de sus derechos para que el otro, a su vez, le ceda los suyos pasando así a crearse la propiedad particular. Pero es necesario que los contratos adquieran permanencia por medio de un respeto regular que sólo se logra por medio de una coacción que produzca miedo, para lo cual se constituye la sociedad política mediante un pacto general, en virtud del cual los individuos ceden todos sus derechos a un poder común a quien se someten por miedo y que encamina sus actos en beneficio de todos.

El poder común está representado por un monarca único, o por una asamblea, o por una minoría, cosa que no importa; y la fórmula mediante la cual se delegan al poder único los derechos particulares (naturales) es: "Yo trasmito mi derecho a este soberano, con tal de que tú le trasmitas el tuyo". El soberano resultante tiene entonces autoridad "plena, indiscutible y absoluta". No es necesario que lo encarne un solo hombre, pero Hobbes se inclina por la monarquía, que dadas las premisas de su doctrina, no puede revestir otra forma que el absolutismo. Y así la sociedad regida por un poder tan completo e integral como el que se ha descrito, aparece como un todo artificialmente unido, como un monstruo cuyas partes se mantienen reciamente unidas por los vínculos del interés y del poder. A semejante producto de su imaginación Hobbes lo ensalza por sobre toda la ponderación y le da un nombre simbólico "Leviatán", tomado del libro de Job, y le atribuye un imperio avasallantemente ilimitado. En compatibilidad con esto, la Justicia sigue siendo considerada bajo la fórmula tradicional: "Aquella voluntad constante de dar a cada quien lo suyo", y bien, ¿de dónde viene que algo pueda ser designado como propio de alguien? La respuesta es: del contrato; los hombres para terminar la lucha de todos

contra todos, han determinado por medio de un pacto lo propio de cada quien. Romper la estipulación del contrato es cometer un acto autonomásticamente injusto.

En su obra el Leviatán, trata de las leyes de la naturaleza, el cual es un precepto o norma general establecida por la razón, en virtud de la cual se prohíbe a un hombre hacer lo que puede destruir su vida o privarle de los medios de conservarla; o bien, omitir aquello mediante lo cual piensa que pueda quedar su vida mejor preservada. Aunque quienes se ocupan de estas cuestiones acostumbran confundir jus y lex, derecho y ley, precisa distinguir esos términos, porque el DERECHO consiste en la libertad de hacer o de omitir, mientras que la LEY determina y obliga a una de esas dos cosas. Así la ley y el derecho difieren tanto como la obligación y la libertad, que son incompatibles cuando se refieren a una misma materia.

Al respecto, de las aproximadamente 20 leyes de la naturaleza, solo me referiré a aquellas que tienen trascendencia para el presente trabajo que son las siguientes:

Tercera: de la ley según la cual estamos obligados a transferir a otros aquellos derechos que, retenidos, perturban la paz de la humanidad, deduce una tercera ley, a saber: que los hombres cumplan los pactos que han celebrado. Sin ello, los pactos son vanos, y no contienen sino palabras vacías y subsistiendo el derecho de todos los hombres a todas las cosas, seguimos en situación de guerra.

La Décimo Primera: La Equidad. Esta ley ordena una distribución igual, a cada hombre, de lo que por razón le pertenece.

En esta tercera ley se encuentra la fuente y origen de la justicia. En efecto, donde no ha existido un pacto, no se ha transferido ningún derecho, y todos los hombres tienen derecho a todas las cosas: por tanto, ninguna acción puede ser injusta. Pero cuando se ha hecho un pacto, romperlo es injusto. La definición de injusticia no es otra sino ésta: el incumplimiento de un pacto. En consecuencia, lo que no es injusto es justo.

Bajo estas consideraciones antes de que puedan tener un adecuado lugar las denominaciones de justo e injusto, debe existir un poder coercitivo que constriñe a los hombres, igualmente, al cumplimiento de sus pactos, por el temor de algún castigo más grande que el beneficio que esperan del quebrantamiento de su compromiso, y por otra parte para robustecer esa propiedad que adquieren los hombres por mutuo contrato, en recompensa del derecho universal que abandonan, pues tal poder no existe antes de erigirse el Estado.

En resumen, donde no hay propiedad, no hay injusticia; y donde no se ha erigido un poder coercitivo, es decir, donde no existe un Estado, no hay propiedad. Todos los hombres tienen derecho a todas las cosas, y por tanto donde no hay Estado, nada es injusto. Así, que la naturaleza de la justicia para este filósofo consiste en la observancia de pactos válidos: ahora bien, la validez de los pactos no comienza sino con la constitución de un poder civil suficiente para compeler a los hombres a observarlos. Es entonces cuando comienza la propiedad.

Así las cosas, la justicia, es decir, la observancia del pacto, es una regla de razón en virtud de la cual se nos prohíbe hacer cualquier cosa susceptible de destruir nuestra vida: es por tanto, una ley de naturaleza.

Asimismo hace hincapié en la diferencia que existe entre nombres de justo e injusto, cuando se atribuyen a los hombres, significan una cosa, y otra distinta cuando se atribuyen a las acciones. Cuando se atribuyen a los hombres implican conformidad o disconformidad de conducta, con respecto a la razón. En cambio, cuando se atribuyen a las acciones, significan la conformidad o disconformidad, con respecto a la razón, no ya de la conducta o género de vida, sino de los actos particulares. En consecuencia, un hombre justo es aquel que se preocupa cuanto puede de que todas sus acciones sean justas; un hombre injusto es el que no pone ese cuidado.

Para este filósofo, sin contrato, en un primer plano, no hay lo justo ni lo injusto, pero como no hay contrato válido sin la sanción y reconocimiento del Leviathán resulta que "donde no hay Estado, tampoco hay injusticia". Esto no es extraño en la mentalidad de Hobbes; es tan inmenso el poder del Estado, que la moralidad y la religión dependen en su existencia y modalidades, de las determinaciones de aquél: "Una religión que no esté reconocida por el Estado es pura superstición". En conclusión y en relación al punto que nos interesa queda anotado que para Hobbes el poder Estatal es el definidor soberano de lo justo y de lo injusto.

Bajo este orden de ideas es factible afirmar que de las diversas acepciones de justicia aquí apuntadas se aprecia la coincidencia del pensamiento sobre la ideal formal de la justicia a lo largo de veinticinco siglos de la historia de la filosofía. Claro es que cada una de las definiciones, a pesar de su radical semejanza, tiene en cada uno de los respectivos sistemas un especial alcance y peculiares consecuencias. Pero, a pesar de tales diferencias de matiz, todos esos pensamientos sobre la justicia concuerdan en afirmar que ésta entraña en algún modo una igualdad, una proporcionalidad, y una armonía.

Siendo de utilidad al presente estudio referir el listado de las diversas connotaciones conceptuales del término justicia que al respecto González de la Vega menciona, y que a la letra me permito reproducir:

- ✓ Como una garantía individual, ya que se trata de uno de los derechos fundamentales de los mexicanos establecido como tal en la ley fundamental de la República y por ello debe ser respetada por toda autoridad, llegando a ser un desideratúm constitucional el que se cumpla y se haga justicia.
- ✓ Como la representación orgánica del Estado, cuando se instaura como tribunales que imparten justicia, materialmente expresados en estructuras que dan vida jurídica a la justicia.
- ✓ Como procuración de la justicia, cuando se realizan todos los actos tendientes a combatir la impunidad y el delito y se trabaja en beneficio de la comunidad, con el objeto de preservar los valores de la misma y crear todo un sistema penal de procuración, además de otras materias en donde el fenómeno último tenga cabida.
- ✓ Como ejecución de las sentencias de los más diversos ámbitos, las cuales tienden a esclarecer la verdad real, en el caso penal, así como a rehabilitar a los delincuentes e incorporarlos a la sociedad; en los demás ámbitos, la ejecución de la sentencia es producto de la consecución de la verdad formal jurídica que debe prevalecer en todo orden normativo y dar, como fin último, seguridad a los miembros de una comunidad socialmente organizada.³

³ GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *La Justicia: Logros y Retos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, Pág. 10 y 11.

1.2. LA GARANTÍA DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, consagra a la impartición de justicia en dos sentidos: como principio filosófico que extiende la protección a todo ciudadano, es decir, como una garantía individual que protege el acceso a la justicia, la cual debe ser impartida con prontitud e imparcialidad, además de que debe ser integral, y como elemento de la parte orgánica de la Constitución que crea un aparato de justicia, denominado genéricamente tribunales, que son precisamente los encargados de llevarla a cabo y ejecutarla.

Un aspecto coetáneo a esto son las expresiones que sobre la justicia contiene la constitución, que consigna reglas, sobre todo de carácter procesal, para una mejor impartición de justicia, por lo que previo al análisis del contenido del artículo 17 constitucional es ineludible hacer referencia a sus antecedentes en la legislación mexicana.

Entre ellos destaca lo dispuesto por el artículo 202 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 al señalar tajantemente: "En el Supremo Tribunal de Justicia no se pagarán derechos".

En el artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 se estableció, en su parte conducente, lo siguiente: "Todo hombre

que habite en el territorio de la Federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia".

Otro importante antecedente de las prescripciones del vigente artículo 17 se encuentra en el artículo 28 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856 al prescribir:

"Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para recobrar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia."

Por su parte dentro del Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916 se propuso el siguiente contenido al artículo 17:

" Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley, y su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales." ⁴

Siendo este precepto aprobado por unanimidad sin mayor discusión en el Congreso Constituyente de 1916-1917.

⁴ ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *Las Garantías Individuales en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2003, Pág. 379.

Siguiendo este orden de ideas, en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el 30 de octubre de 1986, se dio lectura a la iniciativa del Ejecutivo de la Unión, con el objeto de reformar los artículos 17, 46 y 116, así como derogar las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de lectura practicada a la exposición de motivos de dicha iniciativa destacan las siguientes ideas, mismas que servirán para sustentar la propuesta objeto del trabajo que hoy nos ocupa.

“La garantía de acción jurisdiccional está establecida en nuestra Constitución en beneficio y protección del individuo, por lo que proponemos enriquecerla y adaptar la al presente, conservando los valores establecidos desde el artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, y recogiendo los principios contenidos en los documentos actuales que atienden a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales.

La impartición de justicia que merece el pueblo de México **debe ser pronta**, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; **debe ser gratuita**, para asegurar a todos el libre acceso a ella; **debe ser imparcial**, para lograr que se **objetive en sentencias estrictamente apegadas a las normas**; y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonio ajenos.

Los tribunales de justicia deben ser independientes, para fortalecer en la realidad social el principio de división de poderes y porque la independencia judicial constituye la primer garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, cuanto de los justiciables, pues **sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre, dependiente sólo de la Ley.**

...

El nuevo texto del artículo 17, que se propone, perfecciona **y robustece la garantía individual de acceso a la jurisdicción, al señalar sus calidades:**

Independencia en sus órganos, prontitud en sus procesos y resoluciones, que agote las cuestiones planteadas y sea completa, imparcial para que asegure el imperio del Derecho y gratuita para afirmar nuestra vocación democrática. Las bases que se plantean en esta iniciativa armonizan la necesidad de que los tribunales de justicia cumplan plenamente con los principios que se contienen en el artículo 17 Constitucional que se propone, con el respeto al principio fundamental de la autonomía constitucional de los estados. Para ello, las bases contienen la afirmación y los medios para lograr la independencia del Poder Judicial, calidad de la cual deben surgir los restantes atributos de la impartición de justicia; y deja a las constituciones y leyes locales, la regulación del Poder Judicial local, para que ellas establezcan las especiales características y modalidades que más se adecuen a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas de cada entidad federativa.”⁵

Una vez visto lo anterior y continuando con el análisis del precepto constitucional aludido, cabe precisar en primer término, que por *garantías de la administración de justicia* se entiende el conjunto de obligaciones estatales que prevé el artículo 17 de la Carta Magna como aquellas que deben observar los órganos jurisdiccionales competentes para dirimir controversias con base en las disposiciones de la ley (tribunales estatales), en el desempeño de esta función pública.

Al respecto, este precepto dispone a la letra en sus párrafos segundo, tercero y cuarto lo siguiente:

"Art. 17...

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta,

⁵ *Diario Oficial de la Federación* de 17 de marzo de 1987.

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

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

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

Así pues, la función estatal de dirimir controversias, da pauta a que los órganos que tienen a su cargo esta tarea (tribunales estatales, que en términos del artículo 13 constitucional, son generales, pudiendo ser especializados en una materia determinada, como es el caso concreto de los tribunales administrativos, cuyo fundamento legal se encuentra previsto por el artículo 73 fracción XXIX inciso h) constitucional, prohibiéndose los tribunales especiales), misma que deben desarrollar con apego a los siguientes principios:

- a) Que administren justicia a todo gobernado.
- b) Que resuelvan los juicios que ante ellos se planteen dentro de los términos legales.
- c) Que diriman los juicios de manera pronta (en breve tiempo).
- d) Que la pronunciación de Derecho sea completa.
- e) Que al resolver los juicios, lo hagan de manera imparcial.
- f) Que no se cobre a las partes en el juicio por la prestación del servicio público jurisdiccional (dicción del Derecho en forma gratuita).
- g) Que las sentencias que emitan con el objeto de poner fin a la controversia planteada ante ellos sean dictadas emitidas con total independencia y sea plena la ejecución de las mismas.

Con esos lineamientos, el constituyente como se observó en párrafos anteriores, ha pretendido que se diriman las controversias que surjan en sociedad por órganos imparciales, evitando de esa forma el surgimiento de mayores problemas en sociedad, derivados de la venganza privada que existiría si cada persona se hiciera justicia por propia mano, lo que está proscrito por el propio numeral, al decir en su primer párrafo lo siguiente:

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

Ahora bien, si el orden constitucional proscribiera la venganza privada o el uso de la fuerza individual y privada para que se respeten los derechos de cada persona y/o para obligar a los deudores a que cumplan con sus obligaciones, debe prever una forma por medio de la cual se diriman las controversias surgidas en sociedad, a fin de que se respeten los derechos de cada una de las personas que habitan dentro del territorio nacional. Es así como surgen los tribunales del Estado, los que desarrollan su tarea en forma imparcial y gratuita, por mandato de la ley, aplicando ésta puntualmente para, a partir de ahí, dictar la sentencia en el juicio respectivo, haciendo imperar el Estado de Derecho y la paz social en México.

A. SUJETO TITULAR DE LAS SUBGARANTÍAS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

La serie de subgarantías que se contienen inscritas en el artículo 17 constitucional, son gozadas por todo gobernado, por lo que todo sujeto que tenga esa calidad, podrá requerir la prestación del servicio público jurisdiccional merced al cual

se dice el derecho entre las personas que tienen una controversia de intereses en juego.

En otras palabras, en cumplimiento con esta garantía, los órganos jurisdiccionales, tanto los que integran el Poder Judicial, como los de carácter administrativo e, incluso, legislativo, deben prestar sus servicios a toda persona que les requiera dirimir una controversia, sin poder alegar que quien reclama la prestación del servicio público jurisdiccional no pertenece a determinada clase social o alguna otra situación. Por ende, el titular de estas subgarantías es todo gobernado (toda persona, dice el artículo 17 constitucional), independientemente de que participe como autoridad o como gobernado.

B. ACTO DE AUTORIDAD QUE PREVÉ ESTA GARANTÍA.

El primer párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal prohíbe la venganza privada, como ya había sido señalado con anterioridad, así pues, ante un conflicto de intereses, los implicados no pueden resolverlo a través del ejercicio de la fuerza física u otras formas (uso de armas de fuego, etcétera) (autocomposición), conforme lo que dispone este párrafo, el que no consagra una garantía del gobernado, ya que ésta implica la presencia de una obligación a cargo de los gobernados, en el sentido de no hacerse justicia por propia mano.

Ahora bien, si el orden jurídico supremo prohíbe que los gobernados se hagan justicia por sí mismos, debe prever la forma de dilucidar esos problemas y es así como crea los tribunales estatales, que en términos del artículo 13 de la Constitución Federal, son generales, al quedar prohibidos los tribunales especiales.

En esas condiciones, la proscripción de la venganza privada es la base de la instauración de los tribunales del Estado, contemplados por el segundo párrafo del artículo 17 constitucional.

Lo anterior, toda vez que en dicho párrafo se encuentra inscrita una garantía del gobernado, que consiste en la prestación del servicio público jurisdiccional, es decir, que se le *administre* justicia *por los tribunales estatales*, aun cuando en realidad, los tribunales mexicanos no administran justicia, sino que dicen el Derecho entre las partes en un juicio (función jurisdicción); misma que **consiste en resolver todas las controversias que se susciten en sociedad**, a través de la aplicación de la ley al caso concreto. Así pues, el juez no imparte ni administra justicia, sino que dice el Derecho entre las partes o aplica la ley al caso concreto.

De igual manera debe entenderse que los órganos de la administración pública que desarrollan funciones a través de la dicción de controversias, tales como los recursos administrativos, deben apegar su actuación a estas garantías. Por tanto en el ejercicio de sus funciones, todos los órganos de gobierno tienen la obligación de respetar los lineamientos que se contemplan en el artículo 17 constitucional que dan forma a la incorrectamente llamada *administración de justicia*.

1.2.1 SUBGARANTÍAS ESPECÍFICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

Es importante señalar que en el desempeño de la tarea jurisdiccional los tribunales, tanto los judiciales (civiles, familiares, penales, etcétera), administrativos (Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de lo Contencioso Administrativo del

Distrito Federal, etcétera), laborales (federales o locales) o que son órganos constitucionales autónomos (Tribunal Agrario), tienen la ineludible necesidad de observar y cumplir en su integridad y conjunto diversas garantías, pues ante la violación de una de ellas, la función jurisdiccional será trunca y estará viciada.

1.2.1.1. PRONTA.

La función jurisdiccional (administración de justicia) debe ser proporcionada dirimiendo la litis planteada en breve tiempo, a fin de evitar que un problema en sociedad permanezca en forma latente e indeterminada dañando a la misma. Todos los conflictos jurídicos representan problemas que interesan a la sociedad en general, a pesar de que no sean problemas del grueso de la población, por lo que se requiere que esas controversias se diriman a la brevedad posible; ahora bien, para las personas que intervienen en esas contiendas jurisdiccionales, es preciso que las autoridades que dirimen sus conflictos, los resuelvan en forma rápida, a fin de no estar en la incertidumbre sobre sus pretensiones, excepciones y defensas (respectivamente). Es por ello que los juzgadores deben dictar la sentencia que en cada juicio se emita de manera pronta.

Ahora bien, para dar cumplimiento a esta garantía, el legislador tiene la obligación de prever en cada ley, plazos y términos cortos que han de aplicarse durante la substanciación de cada juicio; por su parte, el juez debe sujetar el trámite de todo juicio a tales plazos y términos (a lo que la ley disponga), los que, están inscritos en la ley procesal respectiva. Atento a lo anterior, los juicios deben ser resueltos en un tiempo breve, con lo que se da certidumbre a todo gobernado que tenga un conflicto jurídico en sociedad, en el sentido de que la litis será dirimida de

manera pronta, no quedando en la incertidumbre en cuanto a los bienes que integran su patrimonio.

Entre los puntos que resaltan en materia de esta garantía, se encuentra el relativo a que algunas leyes establecen tiempos en que los juzgadores deben dictar la sentencia, siendo términos breves, para que la administración de justicia sea pronta.

En la Tesis de Jurisprudencia P./J.113/2001, publicada en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, de septiembre de 2001, el Pleno del más alto Tribunal del país explicó claramente lo que se desprende del segundo párrafo del artículo en comento:

“JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.- De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y

confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.

Contradicción de tesis 35/2000. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Cuarto Circuito. 10 de septiembre de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.”

El carácter expeditivo de la impartición de justicia se fundamenta, en una palabra, en que la seguridad jurídica del gobernado no permanezca en estado de incertidumbre durante mucho tiempo.

1.2.1.2. COMPLETA.

La autoridad judicial ante quien comparezca el gobernado en demanda de administración de justicia, debe dirimir en su integridad o totalidad el problema que le haya sido planteado por las partes. Así, si el actor ha reclamado siete prestaciones del demandado, la autoridad jurisdiccional tiene la ineludible obligación de dictar sentencia en relación a esos siete puntos que fueron materia de la litis. Del mismo modo sucede con las excepciones y defensas esgrimidas por el demandado.

En el cumplimiento de esta garantía, el juzgador no se encuentra constreñido a dictar sentencia en que forzosamente condene al demandado al pago de todas las prestaciones que le hayan sido reclamadas, sino a manifestarse sobre todas ellas, haciendo una declaratoria en cada caso concreto, para que así se tenga la seguridad de que la controversia fue debidamente resuelta por el juez. Por el contrario, **si en la sentencia (*lato sensu*) quedara sin tocar algún punto de la litis** (ya sea planteado en la demanda o en la reconvención), **el juzgador mantendrá vivo un problema en sociedad**, por no haber resuelto en su integridad (completamente) la litis que fue puesta a su consideración, rompiendo con el principio de justicia completa.

Con estas garantías, se asegura que la litis quedará debidamente resuelta, y que, por tanto, ningún gobernado se verá obligado a hacer uso de la violencia o fuerza pública para que alguien respete su patrimonio o esfera jurídica en relación a un punto que el juez no dirimió o resolvió.

Derivado de esta garantía, la autoridad judicial debe resolver toda problemática que le sea planteada con motivo de un juicio, sin entrar al estudio de aspectos que no le fueron propuestos por las partes, pero no dejando de tocar en la sentencia un punto propio de la litis.

1.2.1.3. IMPARCIAL.

La imparcialidad en la actuación de los tribunales, implica que aquél órgano que deba resolver una controversia jurídica, no tendrá un interés personal, directo o indirecto en el negocio, a fin de que la función respectiva sea apegada a la

'justicia' y no a los intereses de amigos, parientes o personas afines con quien el juzgador (*lato sensu*) guarde una relación especial que lo motive a beneficiar a una de las partes y perjudicar a otra.

Al establecerse esta garantía, se prohíbe que en la mente del juez (tal vez en su subconsciente) impere un ánimo que lo haga tendencioso a favor o en contra de una de las partes, con lo que quedaría en duda la función de administración de justicia, manteniéndose firme el problema cuya solución por el juez debió haberse dado.

Cabe decir que una de las características intrínsecas de mayor peso en un juzgador, la constituye precisamente la *imparcialidad*, por lo que esta condicionante en el juez, ha sido elevada a la calidad de garantía del gobernado.

Ahora bien, las leyes procesales han previsto la figura de los *impedimentos*, que son hipótesis que se establecen legalmente a fin de que el juez que reciba una demanda, se abstenga de conocer del juicio respectivo para el caso de que dicho servidor público esté unido por un lazo especial (parentesco, amistad, negocios, etcétera) con una de las partes, sus abogados o representantes o, por el contrario, que con uno de los litigantes o de los postulantes haya enemistad manifiesta y, por tanto, psíquicamente vaya a ser tendencioso hacia ese sujeto procesal; la consecuencia de los impedimentos implica que el juez en quien se actualice uno de esos supuestos, deje de conocer del negocio y permita que otro juzgador en quien no incida ese vicio en su voluntad, conozca y resuelva la controversia planteada.

Derivado de los impedimentos, se actualizan dos figuras, a saber:

1. La excusa, merced a la cual aquel juez en quien se actualiza un supuesto de impedimento, rehúsa conocer del negocio, haciéndose valer esa causal de impedimento por propia voluntad, para dejar de conocer del negocio; y,
2. La recusación, que importa la substanciación de un procedimiento especial mediante el cual las partes acuden ante el superior jerárquico del servidor público en quien opera la causal de impedimento, para que la valore y, en su caso, ordene a su inferior dejar de conocer del negocio que se ha planteado.

En ambos casos, la finalidad es que el juez impedido deje de conocer del asunto, para que se haga realidad esta garantía: la imparcialidad de los órganos jurisdiccionales.

Por otro lado, cuando el juez se comporta con parcialidad en un asunto derivado de una animadversión para con alguna de las partes, pero no se encuadra dentro del proceso mismo una de las hipótesis de impedimento que la ley respectiva contemple, no podrá promoverse la recusación (al ser difícil, por no decir imposible, demostrar esa animadversión), quedándole al afectado la interposición de los recursos que la ley prevé, mediante los cuales podrá obtener una sentencia de segunda instancia o de amparo, en que se anule lo hecho ilegalmente por el juzgador.

1.2.1.4. GRATUITA.

Al iniciar el estudio de este precepto legal, señalé que en términos del primer párrafo del artículo 17 constitucional, el Estado ha prohibido que cada quien se haga justicia por propia mano, erradicando así la venganza privada. En estas condiciones, todos los gobernados nos vemos en la necesidad de plantear nuestras diferencias y contiendas a los tribunales estatales, para que éstos diriman esos problemas sociales. En atención a ello, el servicio público jurisdiccional debe estar al alcance de todos los gobernados, independientemente de que tengan un gran potencial económico o carezcan de recursos para reclamar el respeto a sus derechos, ya que al haberse proscrito la venganza privada, se orilla a los gobernados a acudir ante los órganos judiciales.

Por esa circunstancia, la Constitución ha prohibido que se cobre por la prestación del servicio público jurisdiccional, haciendo realidad el acceso de todos los gobernados a la administración de justicia por los tribunales estatales; efectivamente, al prohibirse el cobro de costas judiciales y sostenerse claramente que el servicio de los tribunales es gratuito, se garantiza que todos los gobernados pueden acudir ante los órganos jurisdiccionales para demandar las prestaciones que tengamos que reclamar a cada persona. Vale decir que en otros sistemas jurídicos, la prestación de este servicio no es gratuita, como sucede en los Estados Unidos de América, en que solamente quien tenga recursos económicos puede acudir a demandar una prestación ante los juzgadores, de donde deviene una desigualdad, ya que no todas las personas pueden reclamar el respeto a sus derechos frente a terceros.

No sobra decir que la garantía del gobernado que nos ocupa, prohíbe el pago de costas judiciales, entendiendo por *costa* judicial la cantidad de dinero que debe pagarse a un tribunal por su actuación; sin embargo, las costas y gastos que se hayan erogado por quien obtuvo sentencia favorable, sí deben ser cubiertos por quien perdió el juicio de referencia, en aras de reparar los daños y perjuicios ocasionados a quien tuvo que acudir a juicio, a reclamar o defender un derecho y que ganó la instancia correspondiente.

1.2.1.5. INDEPENDENCIA DE LOS TRIBUNALES.

El artículo 17 constitucional garantiza la independencia de los órganos judiciales, por lo que en el cumplimiento de sus labores y tareas, las autoridades judiciales no están sujetas a la voluntad o criterios de otros servidores públicos, autoridades u órganos de gobierno, ya sean del propio Poder Judicial o de alguno otro. Cada juzgador dirimirá, conforme a su criterio y en apego a la ley, las controversias que le sean planteadas, con lo que se evita que por causas ajenas al mandato legal, se decrete un derecho en favor del actor o, en su caso, se absuelva al demandado, a pesar de que quien obtenga los beneficios que derivan de esa resolución, carezca de la razón jurídica.

La independencia de los tribunales implica que los juzgadores se hacen responsables de las resoluciones que dicten en los juicios ante ellos planteados, emitiéndolas conforme a su criterio y conocimientos, sin recibir instrucciones de otros servidores públicos, sean sus superiores jerárquicos o pertenezcan a otros Poderes Públicos, siendo esta garantía el resultado de la división de Poderes; en esas condiciones, los juzgadores no deberán atender a recomendaciones, designios,

mandatos o directrices que le fijen sus superiores o alguna otra autoridad, características ajenas a la función de dicción del Derecho identificada como la *administración de la justicia*.

Atento a lo anterior, en el ejercicio de sus funciones (dictado de decretos, autos y sentencias), la autoridad judicial (*lato sensu*) actuará por sí y ante sí, siendo ella responsable de sus actos, sin que alguna otra persona interfiera en su trabajo, presionándola para que resuelva en determinado sentido. Al aludir a que ninguna persona presionará al juzgador, debe entenderse que no solamente sus superiores jerárquicos son obligados a no intervenir en el asunto, sino también lo son otros servidores públicos, incluyendo en primer término a los de los Poderes Ejecutivo y Legislativo (federal o local, según cada caso), así como a las partes, los amigos del juzgador, los periodistas, etcétera.

1.2.1.6. IMPARTIDA POR TRIBUNALES DOTADOS DE PLENA CAPACIDAD PARA HACER CUMPLIR SUS RESOLUCIONES.

A fin de que la actuación de los tribunales estatales no sea un mero trámite judicial que no represente la certeza en cuanto a la exigencia de los derechos de una persona, la Constitución prevé que los órganos judiciales tengan la facultad de imponer sus resoluciones, incluso por medio del uso de la fuerza pública, para lo cual el legislador establece en cada cuerpo normativo (Código procesal), las medidas pertinentes que permitan hacer realidad esas resoluciones, evitando que una de las partes desacate las resoluciones de los tribunales.

Esas medidas de apremio implican sanciones que se imponen a la persona que teniendo la calidad de parte e, incluso, de tercero al proceso, desatienda los mandatos judiciales derivados de un juicio y se impone por parte del gobierno del Estado, basado en el imperio de que goza el Estado, a quien se le otorga la atribución de dirimir las controversias sociales con base en las normas jurídicas.

Ahora bien, entre las medidas que pueden preverse legalmente como aquellas imponibles a una persona para que acate los mandatos judiciales, se habla de la amonestación, una multa y un arresto administrativo, el cual no puede exceder de treinta y seis horas, conforme a diverso criterio de la Suprema Corte de Justicia, sustentado en jurisprudencia tesis 23/1999, publicada bajo el rubro "ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO, LAS LEYES Y LOS CÓDIGOS QUE LO ESTABLECEN POR UN TÉRMINO MAYOR DE TREINTA Y SEIS HORAS SON VIOLATORIOS DEL ARTICULO 1 CONSTITUCIONAL".

Por otro lado, cuando un cuerpo legal contempla diversas medidas de apremio, el juez debe imponer paulatinamente cada una de ellas, sin que por la primera vez en que la persona caiga en desacato al mandato judicial, pueda sancionársele con un arresto administrativo.

En relación con las subgarantías específicas de la Administración de Justicia la Suprema Corte de Justicia, máximo órgano jurisdiccional en nuestro país sostiene en la Tesis 2a. L/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, lo siguiente:

“ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.- La garantía individual o el derecho público subjetivo de acceso a la impartición de justicia, consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: **1. Justicia pronta**, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes; **2. Justicia completa**, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; **3. Justicia imparcial**, que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y **4. Justicia gratuita**, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si dicha garantía está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

Amparo directo en revisión 980/2001.-Enlaces Radiofónicos, S.A. de C.V.-1o. de marzo de 2002.-Cinco votos.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2002, página 299, Segunda Sala, tesis 2a. L/2002.”

1.3. CONCEPTO DE DENEGACIÓN DE JUSTICIA.

Por interpretación a contrario sensu del concepto constitucional de justicia que se expresó en líneas anteriores, tenemos pues que la denegación de justicia consiste en la ausencia o falta de aplicación de la ley que deben realizar los tribunales. En otras palabras, puede entenderse como tal a la imposibilidad de lograr un efectivo respeto a las garantías del hombre dentro del orden jurídico de un Estado, en virtud, sea de la inexistencia de recursos idóneos, sea de la falta de pronunciamiento de una decisión de carácter jurisdiccional, sea de la obstrucción para ejercer o agotar los existentes, sea del retardo injustificado de la autoridad competente en decidir sobre los recursos interpuestos.

Sin embargo cabe señalar que la expresión "denegación de justicia" se encuentra unida históricamente a la responsabilidad del Estado por daños causados en su territorio a la persona o a los bienes de los extranjeros, y en la Edad Media estaba relacionada con la práctica de represalias privadas, siendo una condición de su legalidad. El extranjero a quien se causaban daños en un país extraño tenía que dirigirse al soberano local para obtener una reparación por ellos. Si dicho recurso resultaba inútil, si al mal original se le sumaba lo que desde aquel tiempo se denominó "denegatio justitiae", entonces el extranjero perjudicado tenía el derecho de dirigirse a su propio príncipe. El príncipe de acuerdo con una costumbre que se originó en el siglo XII- podía entregarle "lettres de marque" o de represalias.

Dichas cartas autorizaban, en efecto, el ejercicio de la justicia privada: el individuo que las recibía tenía derecho de recobrar, aun por la fuerza, sus bienes o el valor equivalente a ellos, de los súbditos del príncipe que le había denegado la

justicia. La labor de los juristas se desplegó sobre esta práctica primitiva con el objeto de moderar y regular su ejercicio mediante la distinción entre el juez que deniega la justicia y aquel que comete una injusticia. En el último caso, no se podían declarar las represalias; ese derecho quedaba estrictamente subordinado a la denegación de justicia, **considerada como una abstención en el ejercicio de la jurisdicción** y no comprendía el caso en el cual el extranjero alegaba que la sentencia dictada contra él era injusta.

Siguiendo esta premisa, Grocio hace una distinción entre "déni de justice" y "défi de justice". Existe una denegación de justicia "cuando un fallo no puede obtenerse dentro de un tiempo razonable", existe una "defi de justice" "Cuando, en un caso muy evidente, el fallo se ha dictado en forma manifiestamente contraria al derecho", pero "en caso de duda, existe la presunción a favor de quienes el Estado ha escogido para dictar el fallo". ⁶

Vattel dio forma definitiva a esta doctrina al definir "la denegación de justicia", propiamente dicha, como una negativa de permitir a los sujetos de un Estado extranjero que reclamen o afirmen sus derechos ante los tribunales ordinarios, y al distinguir entre el caso de dicha denegación y el de un fallo injusto y parcial. No deben permitirse las represalias contra la materia de un fallo, a no ser que la injusticia del fallo sea evidente e inconfundible". ⁷

Por su parte Fabiani en 1896, sostuvo que la "denegación de justicia" incluye "no sólo la negativa de la autoridad judicial para ejercer sus funciones, y en

⁶ *De Jure Belli ac Pacis*, Libro III, Cap. 2, párr. 5 Véase también Spiegel, "Origin and Development of Denial of Justice", 32, pag. 63 (1938).

⁷ *The Law of Nations*, Lib. II, Cap. XVIII, párr. 350).

especial para dar un fallo sobre el asunto sometido a ella, sino también la demora injusta en pronunciar el mismo".⁸

En el mismo sentido se pronuncia Guillermo Cabanellas quien la define como la "actitud contraria a los deberes que las leyes procesales imponen a los jueces y magistrados en cuanto a resoluciones, plazos y trámites."⁹

De las anteriores definiciones se infiere que la denegación de justicia se caracteriza por lo siguiente:

- a. Constituye una imposibilidad para acceder a los tribunales.
- b. La sentencia que se emite con motivo de la controversia planteada ante el juzgador es manifiestamente injusta, es decir, en evidente violación a las disposiciones legales.
- c. La resolución que pone fin al conflicto de intereses entre las partes es dictada con retardo injustificado en quebrantamiento de los plazos y términos establecidos por la norma.

En razón de lo anterior, se colige que cuando el gobernado se encuentra imposibilitado para acceder a los Tribunales encargados de administrar la justicia por mandato constitucional, o la sentencia que emite el juez con motivo de la controversia planteada ante él sea contraria a derecho, o la misma sea pronunciada con retardo injustificado, se esta ante una flagrante denegación de justicia y tal situación atenta contra las garantías consagradas en el artículo 17 de nuestra Carta Magna.

⁸ Moore, *International Arbitration*, pág. 4895.

⁹ Cabanellas de Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, 16 ed., México, Editorial Heliasta, 2003, pág. 117.

Por el momento considero que ha quedado agotado la exposición del concepto de justicia, sus características en nuestra Carta Magna y finalmente de su opuesto, es decir, la denegación de justicia.

CAPÍTULO SEGUNDO.

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

2.1 BREVE RESEÑA HISTÓRICA SOBRE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

En principio resulta oportuno aclarar que al desarrollar este punto, en lo referente a los antecedentes del contencioso administrativo en México y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el objetivo principal no es realizar una investigación exhaustiva sobre los primeros orígenes del medio de defensa tramitado ante ese órgano jurisdiccional en México, pues ello podría resultar, por una parte excesivo, al no ser ésta una tesis en sí histórica, y por otra, podría resultar poco exacto y objetivo, pues las opiniones de los autores se dividen al negar unos la existencia de un contencioso administrativo en la época colonial y con mayor razón en la época prehispánica, y al afirmar otros dicha existencia en aquélla época y aun otros en ésta última.

Es en razón de lo anterior por lo que únicamente se abordara el antecedente más cercano a como se conoce el Tribunal y al contencioso administrativo hoy en día.

El 25 de mayo de 1853 fue expedida la “Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo”, cuyo proyecto fue formulado por Teodosio Lares, por lo que se le conoció más ampliamente como la “Ley Lares”, según lo afirma Emilio Margain Manatou¹⁰; y en ella se estableció de manera precisa el principio de separación de las autoridades administrativas de la materia judicial, creando lo que posteriormente serían los tribunales administrativos, cuyas facultades se limitarían a declarar el derecho de las partes y determinar el pago, lo que quiere decir que sólo conocían de cuestiones de ilegalidad de los actos de autoridad y no sobre la constitucionalidad de los mismos, y pertenecían a la propia administración pública, siendo ésta la que decidía sin necesidad de un órgano independiente con jurisdicción propia (justicia retenida).

En efecto, en dicha Ley se estableció de manera precisa que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, como son las relativas a las obras públicas, los contratos celebrados con la administración, las rentas nacionales, los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria, que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, a su ejecución y cumplimiento, cuando no fuera necesaria la aplicación del Derecho Civil; sino que tal conocimiento correspondía a los ministros de Estado, al consejo y gobernadores de los Estados y Distrito, y a los jefes políticos de los territorios, habiendo en el Consejo de Estado, situado en la esfera del Poder Ejecutivo, una sección que conocería de lo contencioso administrativo, formada por cinco abogados consejeros nombrados por el presidente de la República.

¹⁰ MARGAIN MANATOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, 9ª ed., Porrúa, México D.F., 2000. p. 62.

La Ley en comento provocó controversias en el foro nacional, ante la creación de un tribunal administrativo dentro de la propia administración, la cual pasaba a juzgar sobre sus propios actos, convirtiéndose hasta cierto punto en juez y parte, cosa inusitada y sin precedente hasta entonces en el medio mexicano, lo cual se ve reflejado en la fuerte corriente, vigente en la actualidad, que pugna por la incorporación de este tipo de tribunales al poder judicial.

Posteriormente, debido a las referidas controversias, la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853 fue impugnada con éxito ante los tribunales judiciales alegándose su inconstitucionalidad, por lo que así fue declarada siguiéndose la tesis de Don Ignacio L. Vallarta, quien en su carácter de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la consideró violatoria del principio de división de poderes rector del Estado Mexicano, al regular la reunión de dos de ellos en una sola persona, el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República.¹¹

Paralelamente a la “Ley Lares” surgió el Reglamento del Consejo de Estado, en el que se determinaba cuales eran las funciones del mismo, siendo ambos los que hicieron del Consejo de Estado mexicano, que en sus orígenes era simplemente un órgano consultivo del Poder Ejecutivo, algo parecido al Consejo de Estado francés de esa misma época.

El referido Reglamento fue el que estableció el procedimiento administrativo ante el Consejo de Estado, regulando así la actividad de éste y de las partes, desenvolviéndose en tres etapas diferentes: la primera, que no tenía una naturaleza contenciosa, ante la autoridad responsable del acto, y las dos últimas, ante

¹¹ MARGAIN MANATOU, Emilio. Op. Cit. p. 64.

la sección del Consejo de Estado y ante el consejo de ministros, con las cuales se integraba propiamente la fase contenciosa.

Se preveía así lo que era la demanda inicial, denominada “memoria”, en la que se relataban los hechos y fundamentos de derecho, se ofrecían las pruebas y se sintetizaba el objeto de la instancia. Posteriormente se daban 30 días para que las partes pudieran llegar a un acuerdo sin llegar a la contienda propiamente dicha, transcurridos los cuales sin haberse conseguido tal acuerdo, el asunto se turnaba a la sección contenciosa del Consejo de Estado, la cual notificaba al Procurador General, encargado de defender los intereses de la Administración Pública, debiendo producir su contestación dentro de 20 días, ofreciendo las pruebas en que fundara sus excepciones.

Así pues se abría un término probatorio de 30 días, más otros seis para el de alegatos, los que una vez concluidos daban pie a la emisión de la resolución correspondiente, en un término de 15 días, contra la cual las partes tenían un plazo de 10 días para inconformarse, pues si no lo hacían aquella causaba ejecutoria y se daba por concluido el asunto. Si había inconformidad, se promovía ante la misma sección del Consejo de Estado, la que corría traslado a la contraparte para que contestara, surgiendo con ello la segunda etapa de la fase contenciosa, sometiéndose posteriormente a la resolución del gobierno en el Consejo de Ministros, cuya sentencia era ejecutable sin oportunidad a algún otro recurso.

La vigencia de ambos ordenamientos jurídicos fue corta, pues la Revolución de Ayutla desconoció los actos del Gobierno de Santa Anna, siendo el 21 de noviembre de 1855, mediante la llamada Ley Juárez, cuando quedaron abrogadas

todas las leyes que regían la administración de justicia, volviéndose al anterior sistema en manos de los tribunales de la Federación.

La Constitución de 1857 restableció el sistema judicial respecto a la decisión de asuntos contenciosos administrativos, pues en principio su artículo 97 estableció esa competencia genérica para los tribunales de la Federación, señalando al efecto lo siguiente:

Artículo 97.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

II. De las que se deduzcan del derecho marítimo.

III. De aquellas en que la federación fuere parte.

IV. De las que se susciten entre dos o más estados.

V. De las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro.

VI. De las del orden civil o criminal que se suscitan a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

De igual manera la reforma que dicho precepto legal sufrió en su fracción I el 29 de mayo de 1884 sostuvo lo anterior, con excepción de aquellos asuntos cuya aplicación sólo afectara intereses particulares, en cuyo caso serían competentes los jueces y tribunales del orden común.

Bajo esta tesitura se puede afirmar que la materia contenciosa administrativa dentro de la Constitución de 1857, correspondió única y exclusivamente

a los tribunales ubicados en el Poder Judicial, tales como la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Tribunales de Distrito, previendo que la tramitación y la resolución ante dichos órganos jurisdiccionales deberá respetar en todo tiempo las garantías individuales.

En el año de 1864, bajo el imperio de Maximiliano, nuevamente Teodosio Lares, como consejero de confianza de aquel, elaboró una nueva Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, los cuales reproducían sus trabajos anteriores, entrando en vigor en ese año, pero siendo derogados en 1865, al retornar triunfante Don Benito Juárez, por lo que nuevamente fueron víctimas de razones meramente políticas que impidieron apreciar su efectividad.

Así, desde 1865 y hasta 1937, cuando entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue como el contencioso administrativo permaneció dentro de la órbita del Poder Judicial de la Federación, puesto que en ese periodo la corriente doctrinal, la legislación y la Jurisprudencia, proscibieron por anticonstitucionales todos los ensayos del citado tema, siendo a través del amparo, que se estableció un control directo sobre los actos de la administración. No se omite precisar que existían diversos órganos encajados dentro de la administración pública con funciones jurisdiccionales, como el Jurado de Revisión, dentro de la estructura del Departamento del Distrito Federal, así como el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, dentro de la Secretaría de Hacienda, cuyos asuntos pendientes de resolución al iniciar sus labores el Tribunal Fiscal de la Federación, pasaron a éste para su decisión, sin embargo, aquellos eran órganos de justicia retenida <donde los jueces no eran independientes de la administración> y no delegada <donde los jueces son absolutamente autónomos y actúan con total

independencia de la administración>, por lo que el particular podía impugnar los actos de autoridad directamente por medio del amparo.

El 10 de febrero de 1927, se expidió la Ley de la Tesorería de la Federación, que junto con el Código Federal de Procedimientos Civiles, establecía respecto de lo contencioso administrativo un juicio sumario de oposición en materia fiscal ante Juzgados y Tribunales Federales de la jurisdicción del opositor, cuyo término para interponerlo era dentro de los 15 días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y de los gastos de ejecución. Si transcurrido el término anterior no se formulaba la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa y la oficina exactora continuaba adelante con el procedimiento de ejecución, en caso de no recibir un aviso del Juzgado de Distrito, en que se anunciara que se había presentado la demanda.

Este medio de defensa fue respaldado jurídicamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo tuvo deficiencias que básicamente pueden resumirse en su larga duración y su ineficacia derivada de la falta de comunicación entre el Juzgado y la oficina exactora, cuya consecuencia era la continuación del procedimiento de ejecución, en algunos casos, y en otros, se veía frenada la acción de cobro por parte del fisco. Los referidos juicios de oposición pendientes de resolución al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, continuaron siendo tramitados por los Tribunales Federales, a excepción de aquellos en que los actores, dentro de los quince días siguientes a la entrada en vigor de la Ley de Justicia Fiscal, solicitaron pasaran al conocimiento del citado Tribunal Fiscal.

Así pues, la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, que entró en vigor el 1° de enero de 1937, fue la creadora del Tribunal Fiscal de la Federación,

que en sus orígenes fue duramente atacado básicamente bajo los argumentos de que reunía dos poderes en un mismo órgano y de que la propia Administración, esto es, el Poder Ejecutivo Federal a través de un órgano aparentemente autónomo, pero subordinado al Presidente de la República y al Secretario de Hacienda, iba a poder pronunciarse en un juicio respecto de sus propios actos, convirtiéndose así en juez y parte, para que el resultado de lo anterior pudiera ser impugnado aun a través del Juicio de Amparo. Las referidas críticas fueron inevitables, no obstante que en la exposición de motivos de la citada Ley de Justicia Fiscal, se realizó la siguiente justificación:

“En cuanto al problema de la validez Constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse 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.

Por lo demás es innegable que la Jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conocer un ‘recurso o medio de defensa para el particular perjudicado’, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso al Juicio de Amparo. Más

aun, la Jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del Juicio de Amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre nosotros de 'reconsideración' y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad.

Todavía más: en múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 Constitucional que establece la garantía del juicio, la Jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

El más alto tribunal de la República fijó estas tesis frente a organismos y a procedimientos que no presentaban todos los caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la Administración activa; por ello confía el Ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los

puntos de vista orgánico, formal –en cuanto a formas de proceder y no al poder en que está colocado– y material, será un tribunal y ejercerá funciones jurisdiccionales.”¹²

Respecto a tal justificación Hugo Margain señala: *“en la exposición de motivos de esta Ley se consignaron los argumentos constitucionales a favor de la solución adoptada. En ella se afirma que el artículo 14 no se viola, supuesto que la garantía del juicio se respeta, aun cuando el procedimiento no quede en manos del Poder Judicial. Queda aclarado que la existencia de un tribunal administrativo no va en contra del artículo 13 de la Carta Magna, por no tener dicho tribunal las características de los especiales, prohibidos en dicha norma Constitucional. No se deja de cumplir, asimismo, con el artículo 17 de la citada Carta, en vista de que jamás el Estado se hace justicia por su propia mano, al ejercer las atribuciones y competencia creadas en la Ley Constitucional, refiriéndose dicha disposición únicamente a los particulares.”*¹³

El Tribunal Fiscal de la Federación desde sus inicios estuvo colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo gozando de facultades delegadas de este para impartir justicia, con independencia para dictar sus fallos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa, sin embargo a aquella correspondía proponer a los Magistrados, ser parte en todo juicio, solicitar la fijación de Jurisprudencia, así como intervenir directamente en cuestiones presupuestales del propio Tribunal, lo que ocasionó que a este se le catalogara como apéndice de aquella, idea que en la actualidad ha sido prácticamente borrada.

¹² *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación* número I, enero de 1937. Pág. 8 y 9.

¹³ MARGAIN, Hugo B. *Los Derechos Individuales y el Juicio de Amparo en Materia Administrativa*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F., 1958. pp. 102 y 103.

Para la división del trabajo del citado Tribunal, se determinó organizarlo en cinco Salas integradas por tres Magistrados cada una, nombrados por el Presidente de la República, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con ratificación del Senado. El Tribunal también podía actuar el Pleno, compuesto por los quince Magistrados, pero bastando nueve de ellos para poder funcionar, a efecto de que se resolvieran los asuntos de mayor trascendencia, como la fijación de Jurisprudencia.

La competencia inicial del Tribunal Fiscal de la Federación versó exclusivamente sobre la materia tributaria, en relación con resoluciones administrativas expresas o tácitas, luego entonces ya se contemplaban el juicio de lesividad y la figura de la negativa ficta. El proceso se desarrollaba siguiendo diversas reglas que aun perduran, sin embargo los términos eran diversos, pues para presentar la demanda se tenían quince días a partir de la notificación de la resolución impugnada y para la contestación había un término de diez días. Se manejaba la posibilidad de suspender el procedimiento administrativo de ejecución durante el juicio, la acumulación de los juicios y una valoración de las pruebas prácticamente en los términos actuales, donde desde entonces jugaba un papel primordial el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Existe también una nota distintiva en la Ley de Justicia Fiscal en cuanto a la tramitación del juicio de nulidad, la cual consiste en su fase oral con sus cinco rasgos característicos, como se expuso en la exposición de motivos de dicho ordenamiento¹⁴: se acepta el predominio de la palabra, reconociendo a la vez la doble función de la escritura, de aportar documentación relacionada con la litis y de ser útil para llevar a cabo actos tendientes a preparar en sí la contienda; el contacto

¹⁴ *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, número I. Op. Cit. p. 16.

inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción; la identidad física de las personas de los jueces durante el proceso; la inapelabilidad de las sentencias interlocutorias; y, la concentración del proceso en una audiencia, donde incluso los alegatos podían ser verbales.

Así pues, la fase oral se desarrollaba a través de una audiencia, a la que se citaba en el auto admisorio de demanda, dentro de un plazo que no excediera de un mes. En la audiencia se leían la demanda, la contestación y el escrito del tercero interesado, se resolvían las cuestiones incidentales, se recibían las pruebas ofrecidas y se oían los alegatos de la actora, de la demandada y en su caso los del tercero, o se recibían en caso de ser por escrito, siendo al efecto pertinente transcribir el artículo 50, que a la letra disponía lo siguiente:

ARTÍCULO 50.- En el mismo auto en que se dé entrada a la demanda se citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de un mes.

El orden de la audiencia, será el siguiente:

I.- Se leerán la demanda, la contestación y el escrito del tercero interesado;

II.- Se resolverán las cuestiones incidentales y las que, aun sin tener ese carácter, impidan que se emita una decisión en cuanto al fondo; recibándose, previamente, las pruebas y escuchándose las alegaciones que sobre ellas formulen las partes;

III.- En su caso, se recibirán las pruebas que hayan sido ofrecidas con relación a la validez o nulidad del acuerdo o procedimiento impugnado. Las Salas gozarán de la más amplia libertad para ordenar la práctica de cualquiera diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos y para pedir la exhibición de cualquier documento. Los Magistrados podrán formular toda clase de preguntas respecto de las cuestiones debatidas, a las partes o a sus representantes, así como a los testigos y peritos; y

IV.- Se oirán los alegatos del actor, de la parte demandada y del tercero interesado, que se pronunciarán en ese orden.

Las partes podrán presentar tales alegatos por escrito. Cuando se formulen de palabra no podrán exceder de media hora cada una de las partes.

Las promociones que las partes formule en la audiencia, así como sus oposiciones contra los acuerdos que en ellas se dicten, se resolverán de plano.

De donde se advierte que una vez desahogadas las etapas procesales contenidas en el citado precepto legal se procedía a dictar el fallo, para lo cual jugaba un papel importante la presunción de legalidad de las resoluciones administrativas, siendo causales de anulación de estas, básicamente las mismas que en la actualidad, esto es, en términos generales, incompetencia de la autoridad, vicios de forma o de procedimiento, violación de fondo de la ley y desvío de poder, tratándose de sanciones, existiendo también la posibilidad de una nulidad para efectos.

La Ley de Justicia Fiscal estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1938, fecha en que se publicó el Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1° de enero del año siguiente, recogiendo el contenido de dicha Ley, así como todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico coactivo, infracciones y sanciones. Cabe señalar que la expedición del Código en cita fue un extraordinario avance para la legislación tributaria y toda vez que el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en sus inicios versaba exclusivamente sobre la materia fiscal, resultó acertado reunir lo sustantivo y lo procesal en un mismo ordenamiento, que a lo largo de sus 28 años y tres meses de vigencia, no originó mayores problemas.

Sin embargo, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se amplió al expedirse la llamada Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, ordenamiento en el que se autorizó al Ejecutivo Federal para que, por conducto del Tribunal, depurara y reconociera las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el periodo que iba del 1° de enero de 1929 al 31 de diciembre de 1941, que se hallaran pendientes de pago. Asimismo, otorgó competencia a ese tribunal para conocer de las reclamaciones que, en materia de pensiones a cargo del erario, ya fuesen estas militares o civiles, de derecho o por gracia, formularan los que creyesen tener derecho a ésta o no estuviesen de acuerdo con la cuota asignada. En el artículo 11 de este ordenamiento, se establecieron las reglas a las que el Tribunal Fiscal debía ajustar su actuación en los casos mencionados.

Cabe mencionar que con motivo de que durante los primeros años de vida del Tribunal Fiscal hubo una fuerte discusión doctrinal sobre su constitucionalidad, y el deseo de darle fundamento en la constitución, se reformó en 1946 el artículo 104 en su fracción I, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1946, y entró en vigor a partir del 10 de enero de 1947, la cual da pie a que el Congreso de la Unión expida una ley para crear un recurso contra las sentencias pronunciadas por el Tribunal ante la Suprema Corte de Justicia. Así mismo en dicha reforma se reconoce indirectamente la constitucionalidad de los tribunales administrativos al facultar a la máxima autoridad en materia jurisdiccional en México, para conocer de las resoluciones dictadas por ellos por conducto de los recursos ordinarios prescritos por las leyes, con la condicionante de que dichos tribunales estuvieran dotados de plena autonomía para emitir sus fallos.

Posteriormente, el 31 de marzo de 1967, se abrogó el referido Código Fiscal de la Federación de 1938, sucediéndole otro ordenamiento del mismo nombre, del 24 de diciembre de 1966, que entró en vigor el día 1° de abril de 1967, expedido como consecuencia de las recomendaciones internacionales en materia tributaria, sin embargo, no fue sino una reestructuración del anterior, agrupándose sus disposiciones con base en un modelo más moderno, corrigiéndose errores de técnica legislativa, subsanándose lagunas existentes y eliminándose las normas relativas a la organización, estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, que se consignaron en su Ley Orgánica, en la que se amplió la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las resoluciones que impusieran multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal; de las que se dictaran sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Ejecutivo Federal y de las que constituyeran responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no fueran delictuosos. Asimismo, se otorgó la competencia de este tribunal respecto a las resoluciones relativas a pensiones militares y civiles, a que se referían las fracciones V y VI del precepto en comentario, que anteriormente estaba establecido en la llamada Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.

Esta ley orgánica posteriormente fue sustituida por la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, que entró en vigor el primero de agosto del mismo año, e introdujo las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, motivándose ello en el avance de la regionalización a que se había llegado en los asuntos fiscales de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que constituían la mayor parte de la materia de los juicios promovidos ante el propio tribunal. Esta circunstancia hizo conveniente la creación de

Salas Regionales del mismo órgano a fin de complementar con la fase contencioso-administrativa, el sistema regional de defensa, al mismo tiempo que se consiguió acercar la justicia administrativa a los lugares donde surgían los conflictos y lograr que el control de legalidad que el tribunal ejercía, se realizara en forma más inmediata al contribuyente.

El Código Fiscal de la Federación vigente, excepto en lo referente al Juicio Contencioso Administrativo, surgió el 30 de diciembre de 1981, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, cuya novedad se reflejó más en materia sustantiva, debiendo entrar en vigor el 1° de septiembre de 1982, sin embargo, debido a la crisis económica en que se vio envuelto nuestro país en ese año, se dispuso que su vigencia fuera a partir del 1° de enero de 1983, con excepción del Título VI, dedicado al “Procedimiento Contencioso Administrativo”, que entró en vigor hasta el 1° de abril de ese año. En dicho Título se reguló el juicio seguido ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cual con motivo de diversas reformas se le amplió sustancialmente su campo de actuación, para convertirse gradualmente en lo que es ahora, un órgano jurisdiccional federal en materia contenciosa administrativa.

Resulta necesario mencionar que el texto reformado del artículo 235 del citado ordenamiento suprimió el carácter oral que existía en la letra del texto anterior, ya que suprime la audiencia de pruebas y alegatos, pues se consideraba que el rezago existente en las Salas Regionales era motivado por la supuesta oralidad del procedimiento, y en su lugar dispuso un acuerdo de lugar de cierre de instrucción, se acelera el trámite de las cuestiones probatorias, lo que no sucede con los plazos para la presentación, ampliación y contestación de la demanda, en virtud de que en los anteriores ordenamientos (Ley de Justicia Fiscal y Código Fiscal de la Federación de

1938 y 1967) los términos eran de 15 días para la presentación y 10 días para la contestación de demanda, y con el Código Fiscal de 1981, se amplían de manera indiscriminada ambos términos a 45 días.

Cabe señalar que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, expedida el 2 de febrero de 1978, se abrogó por decreto publicado en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 1995, expidiéndose la nueva ley orgánica que entró en vigor el 1° de enero de 1996, misma que se encuentra en vigor y que fue reformada en su título a partir del 1° de enero de 2001, para llamarse Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con motivo de que a partir de esa fecha ese fue el nuevo nombre del Tribunal Fiscal de la Federación.

En dicha reforma se refleja la amplia competencia que hasta la fecha tiene el Tribunal y que día a día va en ascenso, y destaca la pretensión de transformar los efectos de las sentencias emitidas por el tribunal, de un órgano de simple anulación a uno de plena jurisdicción, al modificar los artículos 208, fracción VIII, 237 primer y último párrafo, y 239, fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

Es hasta 31 de diciembre de 2004 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, misma que entró en vigor el 1° de enero de 2005, en la cual se otorga una nueva competencia al Tribunal para pronunciarse en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

Finalmente, el 1° de diciembre del 2005 se publicó la nueva ley que a partir del 1° de enero del año en curso se encarga de regular todo lo relativo al procedimiento contencioso administrativo ventilado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la denominada “Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, de la cual se advierten diversos cambios al referido Tribunal, destacando los siguientes:

- Se le otorgan facultades para condenar al actor al pago de costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controvertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, entendiéndose por ello cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de una resolución, la parte actora se beneficie económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación sean notoriamente improcedentes o infundados.

- Así mismo puede condenar a la autoridad demandada a indemnizar al particular por el importe de los daños y perjuicios que se hayan causado, cuando la propia autoridad cometa una falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate. Se entenderá como falta grave cuando la resolución impugnada se anule por ausencia de fundamentación o de motivación; sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia de Legalidad o Constitucionalidad de Leyes o cuando se anule en caso de que la resolución dictada en ejercicio de facultades discrecionales no

corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

- También se establece la competencia para decretar medidas cautelares que mantengan la situación del hecho controvertido, para impedir que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor.

- En relación a la sentencia y su cumplimiento, se creó procedimiento para el efecto de hacer más efectivo el cumplimiento de sus propias resoluciones, incluyendo las resoluciones en materia de suspensión, dándole la facultad de imponer multas de apremio a la autoridad demandada renuente en acatar sus resoluciones.

Así mismo, no pasa desapercibido para la presente tesista la reciente reforma al artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2006, mediante la cual se adiciona un segundo párrafo al citado precepto legal y se le otorga la autonomía para ejercer directamente su presupuesto, al establecer:

“Artículo 1º.-

...

El proyecto de presupuesto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será elaborado por Sala Superior de dicho Tribunal, con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y será enviado a la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público para su incorporación, en los términos de los criterios generales de política económica, en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Una vez aprobado su presupuesto, el Tribunal lo ejercerá directamente.” (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2006)

Una vez explicado lo anterior, es conveniente hablar de la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que resulta fundamental para entender tanto su funcionamiento como lo trascendente de su tarea de impartir justicia.

2.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Resulta histórico para la evolución de la materia Contenciosa-Administrativa en la legislación mexicana, el 31 de agosto de 1936, fecha en que nace el Tribunal Fiscal de la Federación, por conducto de la Ley de Justicia Fiscal, misma que fue creada por el Presidente de la República, en aquel entonces el General Lázaro Cárdenas; en uso de facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión al Ejecutivo el 30 de diciembre de 1935, para la organización de los servicios públicos hacendarios.

Originalmente era de carácter administrativo, es decir, se encontraba enclavado dentro del Poder Ejecutivo, según se advierte de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal que en lo conducente señala:

“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 integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida .”¹⁵

Del párrafo transcrito se desprende que al principio el Tribunal era de la misma naturaleza que el Consejo de Estado francés, órgano ubicado dentro del Poder Ejecutivo pero con autonomía (justicia delegada) para dictar sus fallos dentro de un procedimiento materialmente jurisdiccional. Desde entonces se caracterizó por realizar solamente una de las funciones del aludido consejo: lo contencioso administrativo, toda vez que no es órgano de consulta de la administración pública ni tiende a proveerla.

La exposición de motivos de la Ley de Justicia también explicó que el tribunal pronunciará tan solo fallos de nulidad, es decir, simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda), que en ocasiones llevarán implícita la posibilidad de una condena (negativas de devolución), sin que estuviera dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos; que el contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación y que se suprimía el juicio sumario de oposición, cuya tramitación era similar al juicio de amparo en virtud de que se ventilaba ante los Juzgados de Distrito.

El primer Código Fiscal de la Federación (de 1938), como ya se expresó, reprodujo las normas de la Ley de justicia Fiscal en cuanto a la naturaleza

¹⁵ Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936, pág. 2.

del Tribunal. Pero el segundo Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del primero de abril de 1967, así como la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, también en vigor desde la indicada fecha, marcan una modificación radical de la naturaleza del Tribunal, pues desde entonces dejó de pertenecer al Poder Ejecutivo para transformarse en un órgano jurisdiccional (desde un punto de vista material) dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, como decía el artículo primero de la mencionada ley orgánica (y sigue diciendo la ley ahora en vigor), con lo cual alteró substancialmente el sistema francés que los creadores de la Ley de Justicia Fiscal habían tomado como modelo en 1936.

Por lo tanto, desde 1967 ya no se puede decir que el tribunal es un órgano administrativo de justicia delegada, puesto que ha adquirido plena independencia de la administración activa. Esta reforma es congruente con la enmienda que sufrió el artículo 104, fracción I, constitucional en el mismo año, de acuerdo con la cual las leyes federales pueden instituir tribunales de lo contencioso administrativo plenamente autónomos para emitir sus sentencias.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, así como la actualmente en vigor, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 15 de diciembre de 1995, conservan desde luego la autonomía de la institución. Y mediante el artículo decimoprimer, fracción III, del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicado el 31 de diciembre de 2000, el legislador cambió el nombre de Tribunal Fiscal de la Federación por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ordenando lo siguiente:

"III. Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la

Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa”

Ahora bien, por su parte el primer párrafo del artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor, da la definición y naturaleza jurídica de ese órgano jurisdiccional, por lo que resulta ilustrativo transcribir dicho precepto:

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

Por otra parte y congruente con lo anterior, en sus publicaciones el Tribunal se define de la siguiente manera:¹⁶

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia resolviendo, en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho en México.”

De lo anterior podemos desprender lo siguiente respecto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

¹⁶ Página de Internet <http://www.tfjfa.gob.mx>

- a) Es un *tribunal*.... por tanto, es un órgano materialmente jurisdiccional.
- b) Es un *tribunal administrativo federal*, sin que ello implique que pertenece a la Administración Pública Federal, esto es, al Poder Ejecutivo.
- c) Es *autónomo*, lo que implica que es independiente al momento de dictar sus fallos, es decir, no se encuentra vinculado a ninguna de las partes para concederle la razón, por tanto, no puede ser obligado ni debe aceptar intervención alguna para resolver en determinado sentido.
- d) Al ser un tribunal, se encuentra obligado a respetar lo disposiciones del artículo 17 Constitucional, en el sentido de administrar justicia de manera pronta (esto es, dentro de los términos procesales), completa (lo que implica pronunciarse respecto de todas las pretensiones de las partes, debiendo, en principio, resolver todos los argumentos planteados), imparcial (es decir, sin que influya en el juzgador un ánimo personal de favorecer a alguna de las partes) y gratuita (por lo que no se puede exigir contribución a favor del Estado o retribución personal alguna).

Cabe señalar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa era un órgano jurisdiccional de *anulación*, puesto que se encontraba facultado solo para anular resoluciones administrativas, es decir, privarlas de efectos jurídicos, sin embargo ahora puede afirmarse que ya es *de plena jurisdicción*, toda vez que ya cuenta parcialmente con medios propios para ejecutar o hacer cumplir sus fallos, pudiendo condenar a una de las partes al cumplimiento de una obligación, además de que tiene facultades para indicar a la autoridad demandada la forma y términos en que debe cumplir la sentencia, así como para requerir el cumplimiento del fallo. Puede

incluso, en el caso de los recursos administrativos, sustituir a la autoridad demandada a fin de estudiar agravios que en sede administrativa no fueron planteados por el entonces recurrente (artículo 1º, tercer párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Ahora bien, es indiscutible que el Tribunal Fiscal lleva a cabo una función jurisdiccional, aunque no pertenece formalmente al Poder judicial Federal, lo que se corrobora con la lectura del capítulo IV "*Del Poder judicial*" (artículos 94 a 107) y de la Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación (1995). De igual manera ni el capítulo III "*Del Poder Ejecutivo*" (artículos 80 a 93) del mismo título, ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículos 2º a 9º), lo reputan perteneciente a la administración pública federal. Además, por lo que no es ostensible que no se encuentra eslabonado en la organización ejecutiva jerarquizada.

Sin embargo el fundamento Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se encuentra ubicado en el artículo 73, fracción XXIX-H, de nuestra Carta Magna, dispone:

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, 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;

Precepto el anterior que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, de manera que si por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1996, se expidió la Ley Orgánica vigente del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicha ley delego a su cargo el dirimir controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares, y debido a la evolución de su competencia, ha desbordado desde el ámbito estrictamente fiscal, para abarcar cuestiones diversas del inmenso ámbito administrativo federal.

De la tarea delegada por la ley de dirimir los conflictos de intereses que se presenten entre el particular y la autoridad administrativa, es factible deducir su característica de tribunal contencioso administrativo, entendiendo por esto la manifestación clara y precisa que al respecto señala Antonio Carrillo Flores, al decir: “la expresión contencioso administrativo es más amplia y comprende fenómenos ajenos a los que quedan abarcados en el rubro de justicia administrativa. Lo contencioso-administrativo es, estrictamente, la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella. En ese sentido dentro de lo contencioso administrativo debe comprenderse incluso el proceder propio de la Administración activa cuando interviene para decidir un punto contencioso: el problema de los recursos administrativos, ya abordado, formaría así parte de lo contencioso administrativo. La justicia administrativa, en cambio, se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la Administración Pública activa, sino por órganos que frente a la Administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerada como jueces, como tribunales.”¹⁷

¹⁷ CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 1973, Pág. 141.

En el mismo sentido se pronuncia Manuel Lucero Espinosa al definir el contencioso administrativo como:

“El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.”¹⁸

Asimismo de la transcripción del precepto citado se advierte que también se prevé la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo “dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”, de donde se colige que este H. Tribunal desarrolla una labor jurisdiccional en forma independiente tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial; y su independencia del Poder Legislativo resulta aún más evidente.

Briseño Sierra al hablar sobre este tema apunta: “Queda, entonces, por determinar la adscripción del Tribunal. Desde luego no pertenece al Poder judicial y no tendría sentido investigar sus relaciones con el Poder Legislativo. Al perder su teórica dependencia del Ejecutivo, ha quedado como órgano autónomo cuyas atribuciones son establecidas en la Ley Orgánica, de modo que cabría concluir que, pese a lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación no se divide en tres órganos, y, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, tendrán que sumarse *por lo menos otros tres: el llamado Poder Constituido, encargado de reformar la Constitución (Congreso de la Unión más Legislaturas*

¹⁸ LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 7ª ed., Editorial Porrúa, México, 2002, Pág. 17.

estatales), Ministerio Público único competente para el ejercicio de la acción penal y, ahora, el Tribunal Fiscal, con personalidad propia, legalmente autónomo y competente para juzgar en materia administrativa." ¹⁹

Asimismo, atendiendo a la referencia que hace el artículo 107, en sus fracciones III y V, constitucional a los "*tribunales administrativos*", el hecho de que el artículo primero de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa lo denomine como un "tribunal administrativo", sólo indica la materia de la que conoce el Tribunal, pero de ninguna manera denota que forme parte de la administración pública.

En suma, tomando en consideración la evolución que ha experimentado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa durante sus 70 años de existencia, sobre todo el acrecentamiento de su competencia, es factible decir que es un órgano formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, que constituye un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo independiente y de plena jurisdicción.

Sin embargo, es menester apuntar que debido a que sus sentencias son revisadas por el Poder Judicial Federal, a través del amparo y del recurso de revisión, el sistema de lo contencioso administrativo mexicano a nivel federal es mixto, pues involucra tanto al tribunal independiente como a órganos formalmente judiciales.

¹⁹ BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Organización del Tribunal Fiscal*, en Tercer Congreso Mexicano de Derecho Procesal, UNAM, México, 1969, Pág. 207.

2.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA.

Tanto la Ley de Justicia Fiscal como el primer Código Fiscal de la Federación (1938) regulaban lo concerniente a la organización y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. El segundo código (1967) dejó de referirse a estos aspectos, porque el día en que entró en vigor (primero de abril de 1967) también inició su vigencia la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así mismo la segunda ley orgánica que data de 1978; y la tercera, que es la que se encuentra en vigor desde el primero de enero de 1996, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 15 de diciembre de 1995, se hicieron cargo de esos temas.

De acuerdo con el artículo 2º de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la institución se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales.

La Sala Superior se compone de once magistrados, uno de los cuales es el Presidente; y funciona en pleno o en dos secciones, emulando la denominación que utiliza el Consejo de Estado francés. Para que el Pleno pueda sesionar el quórum debe ser de siete magistrados, tomándose las decisiones por unanimidad o mayoría de votos.

Las sesiones que celebre el pleno deben ser públicas, excepto cuando se trate de la designación del Presidente, de asuntos administrativos o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, casos en los que serán privadas.

Por lo que respecta al nombramiento del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el artículo 23 ordena que durará dos años, sin que la persona designada pueda ser reelecta en forma inmediata, así que sí es factible la reelección para un bienio posterior.

Las secciones de la Sala Superior se componen de cinco magistrados cada una, de entre los cuales es electo el Presidente (de la sección), así que el Presidente del Tribunal no integra sección. Es indispensable la presencia de por lo menos cuatro magistrados para que puedan tener lugar las sesiones. Al igual que en el Pleno, las decisiones se toman por unanimidad o mayoría de votos; y las sesiones deben ser públicas, con las excepciones apuntadas.

Los presidentes, tanto de sección como de Sala Regional, duran en su cargo un año y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

Por otra parte, las Salas Regionales se integran con tres magistrados cada una, siendo necesaria la presencia de todos para que se puedan celebrar las sesiones, aunque para fallar es suficiente la mayoría de votos. Ya no se prevé la designación de magistrados supernumerarios para suplir ausencias de los numerarios.

Para el establecimiento de las Salas Regionales, los artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se ha venido examinando, disponen lo siguiente:

Artículo 28. Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de

administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 29. En cada una de las regiones habrá el número de Salas que mediante acuerdo señale el Pleno de 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.

Como se ve, estos preceptos facultan a la Sala Superior a dividir el territorio nacional en las regiones que resulten indispensables para la impartición de justicia administrativa a nivel federal, así como para determinar el número de Salas que habrá por región.

Y precisamente haciendo uso de esas facultades, mediante el acuerdo G/10/2001 de 18 de enero de 2001, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 del mismo mes y año, vigente a partir del 1o de febrero de ese año, el Pleno de la Sala Superior determinó los límites territoriales y denominación de las regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el número y la sede de las Salas Regionales.

Acuerdo que pronto fue modificado, pues el 5 de septiembre de 2001, a través del diverso G/43/2001, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de dicha anualidad, el propio Pleno de la Sala Superior creó tres regiones más (del Golfo Norte, de Chiapas-Tabasco y del Caribe) y cuatro Salas Regionales.

Las Salas Regionales del Golfo-Norte, de Chiapas-Tabasco y del Caribe iniciaron actividades el 6 de febrero de 2002 (la citada en primer lugar) y el 17 de

febrero de 2003 (las otras dos), según los acuerdos G/10/2002, G/10/2003 y G/11/2003, respectivamente, publicados el 4 de febrero de 2002 y el 12 de febrero de 2003.

Con esto se entiende que para 2003 el territorio nacional se encontraba dividido en las siguientes regiones:

- I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;
- II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;
- III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;
- V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- X. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán;
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;
- XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;

- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;
- XVIII. 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;
- XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

Posteriormente a través del Acuerdo **G/29/2005 se creó una nueva** región en el territorio Nacional, subdividiendo la actual región del Centro III, en dos regiones con los siguientes límites territoriales:

- Región del Centro III, cuyos límites territoriales serán los del Estado de Guanajuato.
- Región del Pacífico-Centro, cuyos límites territoriales serán los del Estado de Michoacán.

Y recientemente por medio del Acuerdo **G/30/2005** se crearon cinco nuevas Salas Regionales, en las regiones, con la denominación y con las sedes siguientes:

- En la Región del Norte-Centro II: Una Sala más, que se denominará: Tercera Sala Regional del Norte-Centro II, con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila;

- En la Región de Occidente: Una Sala más, que se denominará: Tercera Sala Regional de Occidente, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco;
- En la Región de Oriente: Una Sala más, que se denominará: Tercera Sala Regional de Oriente, con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla;
- En la Región del Golfo: Una Sala más, que se denominará: Segunda Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz;
- En la Región del Pacífico-Centro: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico-Centro, con sede en la ciudad de Morelia, Estado de Michoacán;

Con esto, se entiende que para el presente año a las veinte regiones existentes hasta el 2003, se adicionaron 7 más, mismas que se encuentran distribuidas por todo el territorio nacional.

La última faceta de la estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se refiere a los funcionarios y empleados con que cuenta, además de los Magistrados de Sala Superior y de Salas Regionales: un Secretario General de Acuerdos, un Secretario Adjunto de Acuerdos para cada Sección, un Oficial Mayor, un Contralor, Secretarios, actuarios y peritos necesarios, así como los empleados que señale el presupuesto. El artículo 16, fracción X, concede facultades al Pleno para expedir el reglamento interior del tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su eficaz funcionamiento, así como las unidades administrativas que considere indispensables.

2.4 COMPETENCIA.

Aun cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no pertenece formalmente al Poder Judicial Federal, sí ejerce el poder jurisdiccional del Estado a través del conocimiento de las controversias que se susciten entre los administrados y la administración pública federal, por así autorizárselo el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional.

Las facultades o la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentran contenidas en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se identifica con el capítulo II de la ley, intitulado "*De la competencia material del tribunal*", y que prevé los casos en los que la institución puede ejercer sus facultades jurisdiccionales.

El encabezado del precepto dice: "*El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación.*" Así que el primer requisito que debe colmarse para que el tribunal pueda conocer de una controversia, consiste en que la parte actora impugne una "*resolución definitiva*". Vale decir que no necesariamente la resolución debe ser expresa, ya que también es factible reclamar una negativa ficta, y la definitividad no sólo significa que la resolución sea irrecurrible en sede administrativa o que la interposición del recurso sea optativa, como de una simple lectura del penúltimo párrafo del mismo precepto podría desprenderse, sino, además, que debe tratarse de la última voluntad de la Administración Pública, lo que significa que el juicio administrativo es improcedente contra actos de mero trámite o

intraprocedimentales, como lo dice a Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente criterio:

‘TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL. La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan 'resoluciones definitivas', y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de 'resoluciones definitivas' las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada pura poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados. "

De esta manera, la competencia actual del tribunal para resolver controversias administrativas, según lo dispuesto por el mencionado artículo 11 de su ley orgánica, comprende los siguientes aspectos:

a) El tributario, previsto en las cuatro primeras fracciones, de acuerdo con las cuales, son susceptibles de impugnarse ante el tribunales resoluciones de las autoridades fiscales federales y los organismos fiscales autónomos (IMSS e INFONAVIT), que determinen la existencia de una obligación fiscal, la liquiden o den las bases para su liquidación; así como las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación; las que impongan multas por infracción a normas administrativas federales; y las que causen un agravio en materia fiscal distinto de los antes mencionados.

b) Las controversias sobre prestaciones de seguridad social a que se refieren las fracciones V y VI, que suponen los casos en los que un miembro del ejército, de la fuerza aérea, de la armada nacional o un trabajador al servicio del Estado (o un familiar o derechohabiente), impugna alguna resolución del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (según el caso), en materia de pensiones y demás prestaciones legalmente establecidas. También se incluyen los conflictos sobre pensiones civiles con cargo al erario federal.

c) Son igualmente impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las resoluciones definitivas que dicten autoridades de la administración pública federal centralizada, en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública.

De la disposición legal se infiere que los problemas que surjan sobre el cumplimiento de los contratos de obra pública que celebren los organismos descentralizados de la administración pública federal, están excluidos de la competencia del tribunal.

d) Los créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación o del Distrito Federal (o de sus respectivos organismos descentralizados), así como en contra de los particulares que resulten involucrados.

e) Las resoluciones que requieran (generalmente a compañías afianzadoras) el pago de garantías a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, así como de sus organismos descentralizados.

f) Las decisiones en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya sea que nieguen a un particular la indemnización a que se refiere el artículo 77 Bis de la citada ley, o que impongan una sanción.

La susodicha indemnización es la que demanda una persona que sufrió daños y perjuicios a causa de una falta administrativa de un servidor público, caso en el que la Secretaría de la Función Pública debe reconocer la responsabilidad del Estado y ordenar la reparación del daño mediante el pago de una cantidad líquida. Y las sanciones administrativas que pueden imponerse a un servidor público, de conformidad con el artículo 53 de la citada ley de responsabilidades, son: amonestación y apercibimiento privado o público, suspensión y destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos.

Para ampliar la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que es competente para resolver sobre la legalidad de las determinaciones que decreten la remoción, por responsabilidad administrativa, de los policías judiciales federales, aun cuando la sanción no se haya impuesto con apoyo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

g) La materia de comercio exterior, siempre que se trate de los supuestos del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

En este ámbito, el Tribunal Fiscal está facultado para conocer de las resoluciones que decidan el recurso administrativo de revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior, el cual procede, según el artículo 94, contra las resoluciones:

- I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación;*
- II. En materia de certificación de origen;*
- III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52;*
- IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 Y la fracción III del artículo 59;*
- V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;*

h) Las resoluciones que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Importante ha resultado la inclusión de este campo de competencia del tribunal, en cuanto le permite examinar la legalidad de las resoluciones dictadas de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con lo que se establece un control de legalidad de casi toda la actividad de la administración pública federal. Sólo se excluyen, de acuerdo con el artículo primero de dicha ley, las siguientes materias: agraria, laboral, procuración de justicia, competencia económica y financiera.

i) El referido Tribunal también es competente para conocer de los juicios en los que se impugnen las resoluciones que decidan los recursos administrativos, promovidos contra los actos que se mencionan en las primeras trece fracciones.

En relación con lo anterior, debe tenerse presente que en los términos del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el recurso administrativo es optativo, por lo que el particular tienen la alternativa de interponerlo o acudir al tribunal.

j) De igual manera se establece que corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocer de los litigios señalados *"en las demás leyes como competencia del Tribunal"*.

Con esto se deja la puerta abierta para que el legislador, federal por supuesto, pueda indicar otros actos administrativos susceptibles de impugnarse ante el tribunal.

Un ejemplo de la competencia extraordinaria del Tribunal es el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado de los entes federales previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que se inicia con la reclamación que la parte interesada presenta ante el propio Tribunal.

k) También debemos mencionar que el antepenúltimo párrafo del precepto legal citado con antelación, prevé que el tribunal es igualmente competente para conocer del llamado juicio de lesividad, al disponer a la letra lo siguiente:

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

La base del proceso de lesividad radica en el principio de irrevocabilidad, por parte de la propia administración pública, de las resoluciones administrativas de índole individual favorables a los particulares, previsto en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.

Gustavo Esquivel Vázquez da la siguiente definición: "El proceso o juicio de lesividad es el intentado por una autoridad administrativa dentro del Proceso

Contencioso Administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal." ²⁰

I) Finalmente y aunque así mismo lo señala la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el penúltimo párrafo del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal, dispone que el tribunal conocerá de los juicios en los que se impugne una resolución negativa ficta "configurada", tratándose de las materias a que se refiere el propio artículo; así como de los procesos en los que se reclame la negativa de una autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista en las leyes que rigen esas materias.

En sus artículos 37 y 131, el Código Fiscal de la Federación prevé la figura de la negativa ficta, que no es otra cosa más que la ficción (jurídica) de que se ha dado una resolución negativa, disponiendo que cuando las autoridades no resuelvan las instancias, peticiones o recursos que se les presenten en un plazo de tres meses, el particular podrá considerar que la autoridad resolvió contra sus intereses (negativa ficta) e interponer los medios de defensa que procedan; tratándose de recursos, se configura la confirmación ficta del acto recurrido.

Por otra parte con la creación de la nueva Ley, se le otorgo al Tribunal la facultad de pronunciarse sobre la legalidad de los decretos, acuerdos, actos o resoluciones administrativas de carácter general que sean autoaplicativos, siempre que se impugnen dentro del plazo de cuarenta y cinco días contados a partir de que hayan iniciado su vigencia.

²⁰ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., *El Juicio de Lesividad y otros Estudios*, Ed. Porrúa, México, 2002, Pág. 67.

2.5 DIFERENCIA ENTRE CONTENCIOSO DE ANULACIÓN Y DE PLENA JURISDICCIÓN.

Previo al desarrollo del tema es necesario hacer algunas precisiones respecto a que es el contencioso administrativo, expresión que en párrafos anteriores ya se definió, sin embargo es menester ver lo que al respecto el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México apunta: “Por influencia de la terminología francesa, entiéndase por contencioso administrativo, el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o judicial, con el objeto de resolver las controversias entre los particulares y la administración pública. También se conoce esta institución con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo.”²¹

Desprendiéndose de lo anterior que existiendo una controversia, es decir, contienda entre un particular con la administración pública, al instaurarse un proceso solicitando la intervención de un órgano jurisdiccional, estaremos ante un caso *contencioso administrativo*.

De la definición anterior igualmente se advierte que se apunta una sinonimia entre lo *contencioso administrativo* y la *justicia administrativa*. El maestro Antonio Carrillo Flores disiente de esa afirmación, al señalar que: “En rigor estas dos locuciones no son sinónimas: la expresión ‘contencioso administrativo’ es más amplia y comprende fenómenos ajenos a los que quedan abarcados en el rubro de la ‘justicia administrativa’. Lo contencioso administrativo es, estrictamente, la contienda que nace

²¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I. Ed. Porrúa, México, D.F., 2001, p. 822.

por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella... La 'justicia administrativa', en cambio, se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la Administración Pública activa, sino por órganos que frente a la Administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales."²²

Acotación la anterior que se traduce en la idea de que lo *contencioso administrativo* es el género y la *justicia administrativa* es una especie, esto es, dentro de la primera expresión quedarían incluidas contiendas bajo las formas de recursos administrativos y de procesos jurisdiccionales, mientras que dentro de la segunda expresión sólo se contienen estos últimos.

Una vez precisado lo anterior, se procede a abordar el tema del contencioso de anulación y de plena jurisdicción, señalando que acerca del carácter del contencioso administrativo que es tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, existen puntos de vista opuestos entre los doctrinarios, sin que hasta ahora exista un consenso general; lo anterior en virtud de que autores como Emilio Margáin Manatou consideran que este Tribunal es de anulación; en cambio, para los tratadistas Alfonso Nava Negrete y Alfonso Cortina Gutiérrez, entre otros, se trata de un tribunal de plena jurisdicción.

Manuel Argañarás señala que "las diferencias sustanciales entre un contencioso de anulación, objetivo o de ilegitimación, y un contencioso de plena

²² CARRILLO FLORES, Antonio, *La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México*, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de obras Clásicas, Tomo I, 2000. p. 131.

jurisdicción o subjetivo, pueden identificarse en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y a sus efectos.”²³

En relación a la finalidad se tiene que en 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, por lo tanto, este contencioso se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos.

Bajo tal consideración es factible afirmar que nuestro Tribunal está dotado de conformidad con la nueva Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, con facultades que corresponden tanto al contencioso subjetivo como al objetivo, en otras palabras, presenta una naturaleza mixta, pues además de ordenar la simple nulidad de un acto o resolución, también puede emitir sentencias para determinados efectos, bien para reponer el procedimiento a partir del momento de la violación cometida por la autoridad demandada, o señalando los términos en que la autoridad enjuiciada deberá emitir los nuevos actos administrativos, de igual forma puede dictar sentencias de condena reconociendo derechos subjetivos a favor del particular.

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

²³ ARGAÑARÁS, Manuel J., *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955, Pág. 19.

requiere el tribunal, es decir, la administración no es parte, en virtud de que su intervención se reduce más en informar que en defender. A diferencia del procedimiento en el contencioso de plena jurisdicción, es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso con todas sus etapas procedimentales: instrucción y sentencia o juicio, dando oportunidad a los contendientes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideren pertinentes.

Atendiendo a esta clasificación, el contencioso administrativo en México tiene el carácter de subjetivo o plena jurisdicción, pues el procedimiento instaurado está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal.

En lo referente a la sentencia, el de simple anulación sólo se constriñe a declarar la validez o 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 sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad; sin embargo, en otros casos la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada, como por ejemplo en los asuntos de pensiones civiles o militares, cuando la nulidad es para el efecto de que se otorgue una pensión mayor de la que había considerado la demandada, o en los de devolución de impuestos, en la que se condena a la devolución de éstos.

Finalmente, en cuanto a los efectos de la sentencia, la que dicta el tribunal en el contencioso objetivo sólo logra anular la resolución combatida, a través de una declaración que no puede ser ejecutada por el propio tribunal, en tanto que en

el de plena jurisdicción el tribunal sí puede ejecutar sus resoluciones en virtud de que busca el restablecimiento de un derecho subjetivo.

De acuerdo a esto último, el juicio ante el Tribunal Fiscal, hasta el 31 de Diciembre de 2005, era de anulación, pues dicho órgano jurisdiccional carecía de facultades para hacer cumplir sus fallos, sin embargo a partir del 1º de enero de 2006, momento en que inicia la vigencia de la nueva ley regulatoria del juicio contencioso administrativo, se acerca más a uno de plena jurisdicción, toda vez que se incorpora un nuevo procedimiento para el efecto de hacer más efectivo el cumplimiento de sus resoluciones, como la posibilidad de imponer multas de apremio a las autoridades de la Administración Pública renuentes a acatar sus resoluciones.

Lo anterior en virtud de que hasta antes de su entrada en vigor, el Tribunal no contaba con medios para ejecutar las sentencias que en él se dicten, pues a pesar de existir desde entonces el procedimiento previsto actualmente en el artículo 58 de la referida ley, llamado “*queja*”, que opera en caso de incumplimiento de sentencias firmes, bien ante la repetición del acto impugnado, exceso, defecto, o simplemente omisión de darles cumplimiento; sin embargo tal procedimiento de queja no se tradujo ni se traduce en un verdadero medio de ejecución de sentencias, ya que no implica el ejercicio de facultades de imperio por parte del Tribunal, pues a lo más que puede llegarse es a anular la resolución repetida, en caso de que exista, con la orden a la autoridad de abstenerse en incurrir en nuevas repeticiones, o conceder al funcionario responsable un término de veinte días para el cumplimiento, en caso de omisión, todo lo anterior haciéndolo del conocimiento del superior jerárquico, o en caso de exceso o defecto, conceder el mismo término con la indicación en cuanto a la forma y términos conforme a los cuales se debe cumplir la sentencia.

Por otra parte, la nueva ley prevé la posibilidad de que el Tribunal declare la firmeza de la sentencia emitida por él, a través de la certificación que de tal circunstancia haga el Secretario de Acuerdos que conozca del asunto, quedando firme la sentencia definitiva cuando:

1. No admita en su contra recurso o juicio.
2. Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y
3. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Así, acorde con este análisis, es dable concluir que el contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo es ecléctico o mixto, en razón de que con las facultades que la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo le confiere al Tribunal, mismas que ya fueron abordadas al tocar el tema relativo a los antecedentes de este órgano jurisdiccional, si bien es cierto le otorgan nuevas herramientas para ejecutar o hacer cumplir sus fallos, también lo es que aún no se le concedió la facultad de hacer uso de la fuerza pública para tal efecto.

Sirviendo de sustento a lo anterior la Tesis de la Novena Época, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya Fuente es el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Septiembre de 2002, Tesis: I.4o.A.372 A, Página: 1466, que dispone:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. MODELO DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MIXTO. El Código Fiscal de la Federación actualmente adopta un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, a saber: a) Objetivo o de mera anulación; y, b) Subjetivo o de plena jurisdicción. El primero tiene la finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. En el segundo modelo, el tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 197/2002. Carlos Islas González. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo Martínez Jiménez.

2.6 PRINCIPIOS JURÍDICOS PROCESALES QUE RIGEN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Todo proceso se encuentra regido por una serie de principio jurídicos, los cuales derivan comúnmente, de las disposiciones jurídicas establecidas por el legislador para regular el proceso, sin embargo, en muchas ocasiones no vienen a ser sino variantes de los principios generales del derecho.

El procedimiento contencioso administrativo, como proceso que es, se rige también por principios jurídicos que en gran parte son los mismos de los otros procesos de naturaleza análoga, pero también existen otros principios que derivan de la naturaleza particular de la materia fiscal y que por ello no resultan aplicables más que para esa materia.

La razón del estudio de estos principios radica en que los mismos constituyen un medio de interpretación de las diversas normas jurídicas, conforme a las cuales se va desarrollando este tipo de proceso, es pues un medio interpretativo que ayuda a obtener la esencia de las normas jurídicas, comprendiendo lo que el legislador pretendió con la creación de tales normas.

Es conveniente señalar que algunos de estos principios, no son recogidos por el legislador como tales, sino que se encuentran implícitos en diversas disposiciones jurídicas, por lo que resulta necesario el estudio del ordenamiento jurídico en su totalidad o de parte de éste para poder llegar a precisarlos, definiendo y adaptando en qué consiste cada uno de ellos.

Una última razón que justifica la alusión a este tema es que los principios ayudan a obtener la finalidad última del derecho, que no es otra que la de hacer justicia.

Para poder abordar el tema de los principios fundamentales que regulan el Procedimiento Contencioso Administrativo, es conveniente precisar en primer término que son los principios procesales, en relación a lo cual Cipriano Gómez Lara

afirma que por principios procesales “deben entenderse aquellos rasgos o peculiaridades esenciales en el desenvolvimiento de todo proceso.”²⁴

Para el Magistrado Leopoldo Rolando Arreola Ortíz, los principios procesales “constituyen un medio de interpretación de las diversas normas jurídicas, conforme a las cuales se va desarrollando este tipo de proceso (contencioso administrativo), es pues un medio interpretativo que nos ayuda a obtener la esencia de las normas jurídicas, comprendiendo lo que el legislador pretendió con la creación de tales normas”. Y continúa señalando que los principios procesales “ayudan a obtener la finalidad última del derecho, que no es otra que la de hacer justicia, por lo que nosotros, como juzgadores, nos encontramos obligados no sólo a su conocimiento, sino también a su correcto manejo, por ser una herramienta que permite cumplir en forma mejor, más idónea y más completa, con la función jurisdiccional que hemos asumido, pues en la medida que los apliquemos adecuadamente, estaremos realizando con mayor eficiencia la noble tarea de impartir justicia.”²⁵

De lo anterior se concluye que los principios procesales son reglas generales y básicas que se encuentran recogidas por el legislador en las disposiciones jurídicas que regulan el proceso, aunque la aplicación de cada uno de ellos, por lo general, no se limita a un solo tipo de proceso, ni todos los principios pueden extenderse a todos los procesos sin excepción. Con los principios procesales se pretende dar una tramitación lo más equitativa y transparente posible al proceso,

²⁴ GÓMEZ LARA Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Ed. UNAM, Textos Universitarios, 2ª edición, México 1980. Pág. 288.

²⁵ ARREOLA ORTIZ Leopoldo Rolando. *Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso Administrativo en torno al Proceso*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, “IX Reunión Nacional de Magistrados 2000”, México, D.F., 2001, p. 266.

de manera que al ser el contencioso administrativo de elevado nivel técnico, se requiere un buen dominio de los mismos, para dar el justo alcance a las normas que deben aplicarse en el caso concreto.

A continuación se analizarán solo aquellos principios regulatorios del juicio contencioso administrativo que a nuestro juicio tienen trascendencia y son de vital importancia para la exposición de la propuesta objeto del presente trabajo de tesis.

2.6.1 PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL.

Ugo Rocco dice que “según este principio las partes, al ejercitar el derecho de acción y el correlativo de contradicción en juicio, deben estar en posición de perfecta paridad e igualdad, de modo que las normas que disciplinan su actividad no pueden constituir, frente a una de las partes en juicio con daño a la otra, una situación de ventaja o privilegio.”²⁶

Leopoldo Rolando Arreola Ortiz sostiene que “este principio se encuentra dentro de los que regulan el Procedimiento Contencioso Administrativo, y significa que toda persona al acudir a un proceso, tiene las mismas cargas procesales que su contraparte, así como las mismas oportunidades de defensa, encontrando ello su fundamento constitucional, en los artículos 14, 16 y 17 de nuestra Carta Magna.”²⁷

²⁶ ROCCO, Ugo. *Teoría General del Proceso Civil*. Trad. Felipe de J. Tena, Ed. Porrúa, México, D.F., 1959. p. 408.

²⁷ ARREOLA ORTIZ, Leopoldo Rolando. Op. Cit. p. 269.

Gustavo Arturo Esquivel Vázquez afirma que el principio de igualdad “consiste en que las partes del proceso deben gozar del mismo trato y oportunidades de hacer valer sus derechos, pero que este principio no es estrictamente aplicable al Procedimiento Contencioso Administrativo, pues en el mismo la autoridad goza de privilegios en cuanto a la conformación de las partes y a la presunción de validez de la resolución impugnada, mientras que el gobernado se ve favorecido igualmente con un privilegio al encontrarse siempre en aptitud de interponer el Juicio de Amparo, en tanto que es restringida la interposición del Recurso de Revisión para las autoridades administrativas.”²⁸

De conformidad con las anteriores ideas, se estima que las partes en el Juicio Contencioso Administrativo no gozan estrictamente de igualdad, en virtud de que la autoridad emisora de la resolución que se impugna, goza de beneficios institucionales fuera del juicio, tales como sus facultades de ejecución, en muchos casos, y en general su actuación bajo el imperio del Estado, mientras que dentro del juicio se ubica en un plano superior al de la parte actora, con el simple y contundente hecho de que sus actos y resoluciones gozan de la presunción de legalidad, en términos del artículo 68, del Código Fiscal de la Federación, surgido bajo el argumento, por una parte, de que la autoridad antes de emitir su resolución ha instruido ya, generalmente, un expediente, y por otra parte, de que la Administración Pública, por su calidad de órgano del Estado, encargada de observar la ley, ajena a intereses propios diversos del interés público, no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o dictadas con base en datos inexactos; presunción la anterior que se ve extendida en la práctica y según la interpretación jurisdiccional, no sólo a favor de autoridades estrictamente fiscales, sino administrativas en general. Tal presunción es

²⁸ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo. *Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso Administrativo*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, “Reunión Nacional de Magistrados 2000”, México, D.F., 2001. pp. 240 y 241.

un de gran peso frente a los particulares, a quienes corresponde destruirla mediante pruebas y argumentos para lograr su pretensión.

A manera de ejemplo cabe invocar el criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación en la Tesis N° II-TASR-XIV-377, que reza:

PRESUNCION DE VALIDEZ CONTENIDA EN EL ARTICULO 68 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- ES APLICABLE A RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.- El artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, establece los supuestos de competencia que tiene dicho órgano de control de legalidad, en tal virtud es indudable que la presunción de validez prevista en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación le es aplicable a todos aquellos actos emitidos por autoridad administrativa, que se controviertan a través del juicio de nulidad, por estar regido el procedimiento por dicho Ordenamiento Legal.

2.6.2 PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD.

Este es un principio procesal que rige la actuación del juzgador, en el sentido de que éste, como lo dice Leopoldo Rolando Arreola Ortiz, “no debe tener ningún interés que lo lleve a inclinarse a favor de alguna de las partes, tanto en la tramitación del juicio, como en el juzgamiento”.²⁹

²⁹ ARREOLA ORTIZ Leopoldo Rolando. Op. Cit. p. 274.

Dicho principio se encuentra contenido a nivel constitucional en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, por cuanto establece el derecho que toda persona tiene a que se le administre justicia por los Tribunales que emitirán sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Por lo que respecta a la materia que nos atañe, la ley secundaria, en este caso la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, deja ver el principio de imparcialidad en que también se encuentra inspirado el Juicio Contencioso Administrativo, al regular los impedimentos, que deben dar lugar a la excusa, o bien, a la recusación de los Magistrados del Tribunal.

Los impedimentos previstos en el ordenamiento en cita, establecen que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estarán impedidos para conocer de un asunto, cuando tengan interés personal en el negocio, sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad; hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio, tengan amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes, hayan dictado el acto impugnado o intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución, figuren como parte en un juicio similar, pendiente de resolución; o bien, estén en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

En términos de la citada Ley, los Magistrados deben de excusarse del conocimiento de los asuntos en que se actualice alguno o algunos de los supuestos señalados en el párrafo anterior, expresando concretamente en qué consiste el

impedimento, lo cual debe ser calificado por el Presidente del Tribunal, y en caso de que no lo hagan, las partes pueden recusarlos, siguiendo el procedimiento previsto en el misma ley.

Dicho procedimiento es promovido por la parte interesada mediante escrito que presente en la Sala o Sección en la que se halle adscrito el magistrado de que se trate, acompañando las pruebas que ofrezca. El Presidente de la Sección o de la Sala, dentro de los cinco días siguientes, enviará al Presidente del Tribunal el escrito de recusación junto con un informe que el magistrado recusado debe rendir, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno. A falta de informe se presumirá cierto el impedimento. Si el Pleno del Tribunal considera fundada la recusación, el magistrado de la Sala Regional será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si se trata de magistrado de Sala Superior, deberá abstenerse de conocer del asunto, en caso de ser el ponente será sustituido.

Con base en lo anterior tenemos que el principio de imparcialidad opera en el Juicio Contencioso Administrativo, incluso en el fallo mismo, en el supuesto de que pudiera presentarse alguna inclinación jurídicamente injustificada en favor de una de las partes, ya que en éste, aunque pudiera haber parcialidad de un Magistrado, no se debe perder de vista que dicho fallo es una resolución colegiada, en donde el papel que juegan los otros dos Magistrados, o el otro, cuando se trate de mayoría de votos, es de gran trascendencia para lograr la imparcialidad, ya que tienen que estar de acuerdo con el sentido de la sentencia.

Por otra parte, se estima que los impedimentos que establece la ley aludida no siempre pueden resultar los idóneos para conseguir la imparcialidad del

juzgador, ya por lo que se refiere a la amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representante, así como lo que llama la ley, las demás situaciones que puedan afectar la imparcialidad en forma análoga o más grave que las que menciona; son cuestiones que pueden resultar en gran medida subjetivas, en donde ni el mismo juzgador puede darse cuenta, por ejemplo, de en qué medida dicha amistad o enemistad puede afectarle para resolver en cierto sentido, para que de ser el caso pueda excusarse; en tanto que esos elementos de impedimento, así como el interés personal del Magistrado, u otros, según el caso, pueden resultar prácticamente de imposible comprobación para las partes, a fin de que puedan conseguir una recusación.

2.6.3. PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.

Este principio tiene dos vertientes, llámaseles congruencia interna y congruencia externa. Así las cosas, se dice que la sentencia debe ser congruente no sólo consigo misma (congruencia interna), sino también con la litis (congruencia externa).

En palabras de Eduardo Pallares, la congruencia interna “consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí”³⁰; por lo que en ese sentido podríamos afirmar que en el Juicio Contencioso Administrativo una sentencia es incongruente internamente cuando sus considerandos se encaminan a declarar la nulidad de la resolución impugnada, y en sus puntos resolutivos sostiene la validez de ésta. Dicho autor agrega que “la congruencia

³⁰ PALLARES, Eduardo. “*Diccionario de Derecho Procesal Civil*”. 10ª edición, Ed. Porrúa, México, D.F., 1977. p. 624.

externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis.”³¹ Esto implica que debe haber una igualdad, una correspondencia, entre la litis y la sentencia, luego entonces, si ésta no corresponde a aquélla, podría afirmarse en términos del derecho procesal común, que habrá una violación al principio en análisis.

Así tenemos que el principio de congruencia es una regla de oro en materia civil, pues se desprende de lo preceptuado por los artículos 222 y 349, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establecen lo siguiente:

Artículo 222.- Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo, en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Artículo 349.- La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, cosas, acciones y excepciones que hayan sido materia del juicio.

De los anteriores preceptos se desprende que el principio de congruencia rige de manera contundente en el procedimiento común, cuyas disposiciones que lo regulan en materia federal se aplican supletoriamente al Juicio Contencioso Administrativo, sin embargo dicho principio aplica a priori dentro del referido Juicio, pues no debemos perder de vista que choca por ejemplo con lo

³¹ Idem.

dispuesto por el artículo 50, segundo párrafo, de la Ley aludida, que autoriza a no resolver todos los puntos sujetos a consideración del Tribunal, al establecer que cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, pues la anterior disposición ha sido interpretada en el sentido de que ante lo fundado de una de esas causales, ello es suficiente para anular la resolución impugnada y es ocioso analizar las demás que pudieran producir el mismo resultado o uno diferente. Así lo ha sostenido el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, como se aprecia en la tesis número VIII 2º27A, que establece:

SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. HACE INNECESARIO EL ESTUDIO DE DIVERSAS CAUSALES DE ILEGALIDAD QUE PUDIERAN PRODUCIR EL MISMO EFECTO. De la interpretación del artículo 237, primero y segundo párrafos, del Código Fiscal de la Federación vigente, se advierte que consigna el principio de congruencia tocante a que la responsable debe ocuparse de todos y cada uno de los puntos controvertidos; pero el principio sufre una excepción cuando en el caso se alegan diversas causales de ilegalidad del acto administrativo fiscal que ven al fondo de la cuestión planteada y no a vicios formales o de procedimiento, porque al declarar fundada una causal de nulidad que trajo como consecuencia la invalidez lisa y llana del acto combatido, resulta ocioso exigir el estudio de los demás conceptos de anulación que atañen al fondo del negocio, pues cualquiera que fuere su análisis, no variarían el sentido ni la consecuencia de la nulidad decretada, pues el análisis de los repetidos motivos de ilegalidad iría en contra de la práctica de la impartición de justicia que debe ser, en términos del artículo 17 constitucional, pronta, completa e imparcial. Por otra parte, el decretar la nulidad lisa y llana del acto fiscal combatido no produce un estado de indefensión, pues en el caso de que la demandada interponga recurso de revisión fiscal, aunque la responsable sólo haya examinado una causal de ilegalidad por considerarla fundada y suficiente, una vez interpuesta la revisión fiscal o medio de impugnación que pueda hacer valer la autoridad demandada, el Tribunal Colegiado de Circuito a quien

corresponda conocer del mismo, de estimar fundados los agravios opuestos y pronunciarse en el sentido de revocar la resolución de la Sala, lógica y jurídicamente tendría que ordenar a ésta que llevara a cabo el análisis de los conceptos de anulación cuyo estudio omitió. Además, el orden lógico del análisis de los conceptos de nulidad estriba en que, primero, deberán analizarse los motivos de ilegalidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución y si alguna resultó fundada, es suficiente para declarar la nulidad aludida, sin que sea necesario estudiar los siguientes motivos de invalidez, pues por su naturaleza, en términos del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, produce la nulidad citada y excluye el estudio de las restantes.

Por otra parte, Manuel Lucero Espinosa expresa que “la congruencia implica la relación que debe existir entre lo aducido por las partes y lo resuelto por el juzgador”³²; definición clásica de congruencia externa, que se apega más a lo que entendemos por principio de estricto derecho.

El llamado que hace el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a que en el juicio se busque “resolver la cuestión efectivamente planteada”, no es más que una manifestación del principio de congruencia, que a su vez recoge el artículo 349 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia contenciosa administrativa, al señalar que “la sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, cosas, acciones y excepciones que hayan sido materia del juicio”.

En relación con el principio en comento podemos concluir que en su vertiente denominada congruencia interna, es inviolable dentro del Juicio Contencioso Administrativo, pues es inadmisibles que una sentencia sea contradictoria consigo

³² LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*. Ed. Porrúa, México, D.F., 1999. p. 204.

misma. En cuanto a la congruencia externa, a su vez se puede subdividir en otras dos vertientes, la primera implica que se deben resolver todas las cuestiones planteadas, mientras que la segunda implica que exclusivamente debe haber pronunciamiento respecto de tales cuestiones; ambas vertientes tienen importantes excepciones dentro del referido juicio, mismas que ya fueron señaladas con anterioridad.

2.6.4. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

El principio de legalidad, según el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, “establece que todo acto de los órganos del Estado, debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor, esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales, debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, **debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución.** En este sentido, el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo ‘Estado de Derecho’ en sentido técnico”.³³

Este principio, dice Consuelo Villalobos Ortiz “es uno de los rectores del estado de derecho, junto con los de justicia, igualdad y seguridad jurídica, expresado en nuestra Constitución Política (artículos 14 y 16), como salvaguarda de los derechos

³³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV. Op, Cit. p. 3023.

del hombre, constituyéndose así en garantía individual dentro del orden jurídico, que implica una limitación al ejercicio del poder público”.³⁴

En relación con este principio el Magistrado Leopoldo Rolando Arreola Ortiz, señala que es, “la obligación de instruir los asuntos cumpliendo con las formalidades esenciales antes de resolverse, deriva, en nuestro derecho, de lo dispuesto por el artículo 14 constitucional y constituye uno de los límites infranqueables en la aplicación del principio de concentración y de economía procesal; es decir, que el ejercicio o la aplicación de estos últimos principios no puede, de ninguna manera, desbordar los límites que el principio de legalidad de las formas que les establece y que consisten en el respeto de todos los requisitos formales que la ley prevé que deban cumplirse en el proceso a efecto de no dejar en estado de indefensión a alguna de las partes.”

Al respecto considero que el principio de legalidad, al estar consagrado como una garantía individual, en el sentido de que los actos de autoridad deben estar apoyados en la ley, lo cual responde al interés general, es un principio que por ese hecho rige el proceso en todos y cada uno de los actos que dentro de él se lleven a cabo, por tal razón, cuando el juzgador llegue a aplicar las excepciones al principio de estricto derecho, es porque existe un respaldo legal que se lo permite, a fin de no lesionar el recto ejercicio de la función pública que desempeña.

³⁴ VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo. *El Principio de Legalidad en su ámbito de aplicación ante el Tribunal Fiscal de la Federación*. Tribunal Fiscal de la Federación, 1ª Reunión Nacional de Magistrados. México, D.F., 1992. p. 121.

2.6.5. PRINCIPIOS DE RAPIDEZ Y ECONOMÍA PROCESAL.

El principio de rapidez, que “se complementa con los principios de economía procesal y el de concentración del proceso, van dirigidos a lograr que el proceso se active y se reduzca en tiempo y en esfuerzo a su mínima expresión; se pretende abreviar el proceso eliminando todos los actos que no sean estrictamente necesarios, aunque, obviamente, respetando los otros principios y no vulnerando el principio de defensa de las partes. Para lograr esto se echa mano, entre otros, del principio de concentración, conforme al cual el proceso se divide en fases mínimas, a las se va acumulando todas las cuestiones litigiosas o incidentales, a fin de ser resueltas en un solo acto o bien en la sentencia definitiva.”³⁵

El proceso se inspira en el principio de que la justicia debe ser rápida, mismo que es reconocido por el propio artículo 17 de nuestra Constitución Política, como se advierte del segundo párrafo que textualmente dispone: “(...) Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el principio de celeridad procesal, ha adquirido una aplicación exagerada, siendo el principal motivo que ha dado origen a esta aplicación abusiva, la excesiva carga de trabajo.

³⁵ MARTÍN, José María, *Derecho Tributario Procesal*, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1987, Pág. 267.

Lo anterior en virtud de que el Tribunal Fiscal ha visto crecer el número de demandas que se presentan ante las Salas Regionales que lo integran, al grado de que ese número ha rebasado con mucho, en la mayor parte de los casos, la capacidad de actuación de las mismas. Lo anterior ha traído que los juzgadores, al verse agobiados por ese trabajo traten de imprimir celeridad al proceso, a fin de obtener un mayor número de asuntos concluidos en el menor tiempo posible y, de esta manera, poder hacer frente a esa agotadora carga de trabajo que, al irse acumulando, genera un rezago considerable que además opera como lastre en el propio trabajo cotidiano de las autoridades jurisdiccionales.

En relación al principio de economía procesal Manuel Lucero Espinosa señala que este principio tiene dos enfoques: uno de carácter procedimental, encaminado a obtener de las autoridades administrativas sus decisiones en el menor tiempo posible; el segundo destinado a la gratuidad del procedimiento: la tramitación del procedimiento administrativo debe ser gratuito, por lo que no debe estar sujeto al pago de costas, ni gravado con derechos, contribuciones o cualquier erogación que el gobernado tenga que hacer a la administración pública, por su tramitación.³⁶

En tales consideraciones es de concluirse que los principios de rapidez y economía procesal consisten básicamente en el estricto cumplimiento de la garantía contenida en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional consistente en que la justicia debe ser expedita, es decir, en que la controversia planteada ante el juzgador sea resuelta en el menor tiempo posible.

³⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de Derecho Administrativo*, Segundo Curso, 2ª ed., Porrúa, México, 2001, Pág. 270.

2.6.6. PRINCIPIO DE NO ORALIDAD O DE ESCRITURA.

Se afirma que el principio de escritura es aquel que rige en los procesos en los que predomina el empleo de la palabra escrita sobre la palabra hablada, esto en virtud de que tan solo el material aportado al Juicio, que conste en documentales, ya sean de carácter público o privado, pueden ser valorados en la decisión judicial, es decir, se entiende que el proceso será escrito si se basa exclusivamente a lo que obre en las constancias que integran el expediente.

Este principio se caracteriza por la falta de relaciones inmediatas entre el juzgador y las partes, la falta de publicidad, la separación preclusiva de las etapas procesales, así como la valoración de las pruebas de acuerdo con criterios predeterminados.

Por otro lado, no puede prescindirse en el juicio regido por el principio de la escritura, de la oralidad, toda vez que incluso un documento escrito puede contener manifestaciones orales, por ejemplo un testimonio que se reciba en el proceso escrito, no es otra cosa que un acta en la cual se contiene el elemento oral, por lo que todo proceso escrito contiene manifestaciones orales.

2.6.7. PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA.

A raíz de las reformas al Código Fiscal de la Federación, concretamente a sus artículos 197 y 237, vigentes partir del 1º de enero de 1996, en el Juicio Contencioso Administrativo se surte la posibilidad de una litis abierta, fenómeno que

prevalece en los artículos 1º y 50 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La litis abierta consiste en que cuando el demandante impugne una resolución recaída a un recurso administrativo, que no satisfaga su interés jurídico, al combatirla se entiende que simultáneamente impugna la resolución que fue recurrida, en la parte que continúa afectándolo, encontrándose ante la posibilidad de plantear conceptos de impugnación novedosos no planteados en el referido recurso, o de mejorar los que sí fueron planteados.

Aquí se ve plasmada la intención del legislador de aumentar las posibilidades de defensa del demandante, quien frente a la anterior opción se encuentra en posibilidad de enderezar su defensa, cuando en sede administrativa tal vez no fue la adecuada. En este caso se está ante una figura que, partiendo del principio de presunción de impugnación, debe operar de pleno derecho, esto significa que no es necesario señalar como impugnada la resolución recaída a la instancia administrativa, ni por tanto que se pida expresamente su nulidad, pues ello se *entiende* de esa manera, salvándose así los principios de preclusión, definitividad y paridad procesal. Igualmente, al autorizarse al Tribunal a pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida, se ve plasmada una finalidad de evitar los innecesarios reenvíos derivados de una sentencia *para efectos*, en cuyo caso serían amplias las posibilidades de que la resolución administrativa que se dictara en cumplimiento de aquélla, volviera a ser contraria a los intereses del particular, dando pie a un nuevo juicio de anulación.

Apoya lo anterior la Tesis de Jurisprudencia N° IV.2o. J/22, sustentada por Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, que establece:

“TRIBUNAL FISCAL. SUS SENTENCIAS DEBEN ANALIZAR TODOS LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN HECHOS VALER EN EL JUICIO DE NULIDAD, AUN AQUELLOS NO PROPUESTOS EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO CUYA RESOLUCIÓN SE IMPUGNA (ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN REFORMADO). En virtud de la reforma al artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y seis, el actor en el juicio de nulidad está autorizado para hacer valer conceptos de impugnación no propuestos en el recurso administrativo correspondiente, contrario a lo que sucedía bajo la vigencia del texto anterior; solamente que para salvar la observancia de los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI, y 215 del código tributario, el tercer párrafo de la misma disposición legal crea la ficción de que, en ese supuesto de conceptos de impugnación novedosos, se entenderá que el actor está controvertiendo en la demanda de nulidad, simultáneamente, tanto la resolución recaída al recurso administrativo, como el acto atacado a través del recurso, a fin de que el Tribunal Fiscal de la Federación, ante tal apariencia de la ley, pueda pronunciarse sobre los nuevos motivos de nulación.”

2.6.8. PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO.

Se denomina principio de estricto derecho a aquel que limita al juzgador a fallar dentro de los límites propuestos por las partes contendientes en el juicio respectivo, es decir, este principio impone una norma de conducta al órgano de control, consistente en que, en los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un juicio, sólo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la

demanda respectiva, sin formular consideraciones respecto de los actos que no se relacionen con dichos conceptos.

Al respecto Humberto Suárez Camacho considera que “el estricto derecho tiene como significación el hecho de que el juzgador debe atender al sentido literal de la ley, apartándose incluso de la equidad.”³⁷

Por su parte Genaro Góngora Pimentel, afirma que este principio “obliga al juez de amparo a considerar únicamente los argumentos formulados por el promovente del amparo, o por quien interpone un recurso” y agrega que “si el juez advierte vicios notorios de inconstitucionalidad del acto reclamado y éstos no se hicieron valer, no podrá invocarlos oficiosamente”.³⁸ Es decir el Juez resuelve únicamente con base en los argumentos expuestos.

Como se ve, en virtud de este principio, el juzgador no tiene libertad para apreciar todos los posibles aspectos ilegales del acto impugnado, sino que está constreñido a ponderar únicamente aquellos que se traten en la demanda.

2.6.9. PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS.

El principio de relatividad consiste en que, la sentencia que se dicte, en sus puntos resolutivos, ha de abstenerse de hacer declaraciones generales de ilegalidad y ha de limitarse a resolver a favor o en contra del actor que promovió la

³⁷ SUÁREZ CAMACHO, Humberto. *Análisis Práctico Operativo de la Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo*, UNAM, Facultad de Derecho, México, 1994, p. 32.

³⁸ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*. Ed. Porrúa, 7ª edición, México, D.F., 1999, p. 550.

demanda, respecto del acto o ley de la autoridad demandada, sin abarcar a otras autoridades que no fueron parte, ni otros actos que no se propusieron en la demanda.

El fallo no ha de trascender a sujetos que no participaron en el respectivo juicio de amparo ni afectará situaciones que no se llevaron a la controversia.

Es decir, este principio consiste en que las sentencias del Tribunal Fiscal se referirán al acto impugnado en el juicio, reconociendo su validez o declarando su nulidad, en tal virtud no pueden anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

Bajo esta tesis se entiende que, la declaratoria que al respecto haga el Tribunal al resolver sobre la legalidad de los decretos, acuerdos, actos o resoluciones administrativas de carácter general impugnados ante él, solo producirá efectos entre las partes que intervinieron en el juicio, sin hacer una declaración general respecto de esos actos, por lo que la declaratoria que se haga no obligará a las autoridades que no hayan sido parte en él.

Una vez expuesto lo relativo a los antecedentes del Tribunal, su naturaleza, competencia y estructura, así como los principios procesales que regulan el juicio contencioso administrativo ventilado ante él, se procede al estudio de etapas mediante las cuales se desenvuelve el juicio aludido.

CAPÍTULO TERCERO.

ETAPAS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

3.1. PROCESO

Previo al desarrollo de las etapas del proceso que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y a las partes que en él intervienen, es preciso delimitar el concepto del vocablo "proceso".

Al respecto Gerardo Dehesa Dávila señala que "la palabra proceso proviene de la palabra culta del latín *processus*; avance, progresión, proceso, del verbo *procedo*, de la preposición *pro-* a favor de, hacia delante, y *cedo-cessum*; ir, marchar. Tiene varios sentidos. Se usa comúnmente para indicar un litigio sometido a un tribunal."³⁹

El párrafo que antecede permite concluir que el término en cuestión proviene del latín *processus* que alude a la "acción de ir hacia adelante"; es decir, etimológicamente, el proceso denota un avance o la acción de avanzar.

³⁹ DEHESA DÁVILA, Gerardo, *Etimología Jurídica*, 3ª ed., Poder Judicial de la Federación, México, 2004, Pág. 348 y 349.

En este sentido se pronuncia Guasp al señalar que el proceso, *"constituye, en su íntima esencia, una serie o sucesión de acaecimientos o hechos o, puesto que en la mayor parte de estos hechos se manifiesta una intervención de la voluntad humana, una serie o sucesión de actos"*⁴⁰.

Con este significado común, el proceso se identifica con el procedimiento, en cuanto serie de acontecimientos relacionados entre sí encaminados a la obtención de un cierto objetivo.

Pero en un sentido estrictamente jurídico el proceso es una clase de procedimiento; o sea que todo proceso es un procedimiento pero no todo procedimiento constituye un proceso.

En efecto, restringiendo la noción general al campo jurídico y considerando que en el proceso se manifiesta una relación jurídica con derechos y obligaciones entre el juez y las partes, Alsina lo define como *"una serie de actos ejecutados por las partes y el juez que tienden a un fin común: la sentencia"*.⁴¹

Eduardo Couture define por su parte al proceso judicial como *"una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de resolver; mediante un juicio de la autoridad, el conflicto sometido a su decisión"*.⁴²

Al respecto Guillermo Cabanellas señala que el proceso es el "litigio sometido a conocimiento y resolución de un tribunal".⁴³

⁴⁰ GUASP, Jaime, *Concepto y Método de Derecho Procesal*, Ed. Civitas, Madrid, 1997, Pág. 8.

⁴¹ ALSINA, Hugo, *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, 2ª ed., Ediar Editores, Argentina, 1963, T. I. Pág. 428.

⁴² COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 3ª ed., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1993, Pág. 121 y 122.

Ahora bien, el proceso administrativo se distingue en que entraña el enjuiciamiento de la administración pública por parte de un órgano jurisdiccional; es decir, constituye la serie de actos que tienden a resolver, mediante el dictado de una sentencia, una controversia suscitada con motivo de un acto administrativo que es tachado de ilegal, cuya finalidad es la obtención de una resolución judicial de índole definitivo que reconozca el derecho subjetivo conculcado.

El proceso administrativo, expresión más precisa que la de contencioso administrativo, se distingue de otra clase de procesos en que, dado que la administración pública es una de las partes, el acto de autoridad sometido a la revisión jurisdiccional goza de la presunción de legalidad así como de ejecutoriedad, lo cual está establecido en nuestro país en los artículos 68 y 145 del Código Fiscal de la Federación y, 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso.

De igual manera, es menester aclarar la diferencia entre proceso administrativo y procedimiento administrativo, y al respecto Martín y Rodríguez explican que: "*...la principal diferencia entre los conceptos de proceso y procedimiento radica en que el primero reviste un auténtico carácter jurisdiccional, por ser realizado ante una autoridad imparcial e independiente, cuyas decisiones, además, tienen fuerza de verdad legal. En cambio, cuando hacemos referencia a la noción de procedimiento nos ubicamos en la órbita administrativa, razón por la cual no existe una autoridad decisoria imparcial e independiente, sino que la propia Administración por la circunstancia de revestir el carácter de parte en la contienda es a la vez quien, con criterio discrecional, dicta la resolución. Este segundo instituto, por tanto, carece*

⁴³ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, 16ª ed., Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 2003, Pág. 322.

de fuerza de verdad legal y, por consiguiente, puede ser impugnado ante la autoridad Judicial."⁴⁴

El proceso contencioso, además de requerir de un acto administrativo previo, constituye una contienda entre partes que se desenvuelve ante un órgano materialmente jurisdiccional a fin de dirimir precisamente el litigio, independientemente del sistema de lo contencioso administrativo de que se trate; es decir, la naturaleza del proceso siempre es la misma, pertenezca el órgano de control al poder judicial o no. El procedimiento administrativo aparece regulado por el Derecho Administrativo, mientras que el proceso administrativo se rige por el Derecho Procesal.

3.2. LAS PARTES.

La doctrina ha considerado que son dos las personas más importantes del proceso: *"el protagonista y el antagonista"*. Y en efecto, la bilateralidad significa que el proceso, si bien es dirigido por el órgano jurisdiccional, se desarrolla entre dos personas que contienden entre sí a quienes en terminología procesal se denomina *"partes"*.

Las partes, al igual que el juzgador, son los sujetos principales de la relación jurídica procesal. Pero, a diferencia del juzgador –que es el sujeto procesal ajeno a los intereses en litigio-, las partes son los sujetos procesales cuyos intereses jurídicos se controvierten en el proceso.

⁴⁴ MARTÍN, José María y RODRÍGUEZ USÉ, Guillermo F., *Derecho Tributario Procesal*, 2ª. ed., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987, Pág. 4 y 5.

Chiovenda señala que “es parte el que demanda en nombre propio (o en cuyo nombre es demandada) una actuación de la voluntad de la ley, y aquél frente al cual ésta es demandada”.⁴⁵

Para De Pina y Castillo Larrañaga es obligada la distinción entre sujetos procesales y partes. Aclara que “los sujetos procesales son las personas entre quienes se entabla la relación jurídica procesal; y que las partes, si bien son sujetos del proceso (lo que implica que existen sujetos procesales que no tienen la calidad de partes, como el juez y el ministerio público), se caracterizan porque defienden un interés privado, es decir, no actúan por obligación sino por interés.”⁴⁶

Queda claro que el concepto de parte es rigurosamente procesal, ya que alude tanto a la persona que exige la satisfacción de una cierta pretensión, como a aquella contra quien se presenta la reclamación, personas a las que la doctrina procesal denomina, respectivamente, actora y demandada: una que acciona y otra que reacciona o tiene el derecho de reaccionar.

Tratándose del contencioso administrativo federal a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional, son partes, los particulares por un lado, y la administración pública federal, por el otro, de acuerdo con el texto del propio precepto primario.

En efecto, de acuerdo con los artículos 3 y 4 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son partes en el juicio de nulidad:

⁴⁵ CHIOVENDA, Giuseppe, *Principios de Derecho Procesal Civil*, trad. José Casais y Santaló, Reus, Madrid, 1977, Tomo II, Pág. 296 y 297.

⁴⁶ DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 22ª ed., Ed. Porrúa, México, 1996, Pág. 243 y 244

I. El actor o demandante, que generalmente es el particular que impugna un acto administrativo; y sólo en los llamados juicios de lesividad es una autoridad administrativa la que demanda la modificación o la nulidad de una resolución favorable a un particular, según lo dispuesto por el artículo 11, antepenúltimo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y 36, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

La figura procesal denominada litisconsorcio activo (pluralidad de actores) solamente es admitida cuando el acto reclamado afecte a dos o más personas y cuando se impugnen resoluciones conexas. En estos casos, en los que excepcionalmente se admite una demanda de dos o más personas, los demandantes deben designar un representante común y, en caso de que no lo hagan, el magistrado instructor hará la designación en el auto admisorio de la demanda.

De conformidad con el artículo 5º de la propia ley, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se admite la gestión de negocios (representación de una persona sin mandato); por lo tanto, quien actúe en nombre de otro debe demostrar que la representación le fue otorgada, a más tardar, el día en que se presente la demanda o la contestación, según se trate de representar al actor o al demandado. Los particulares pueden otorgar el mandato mediante escritura pública; o a través de carta poder firmada con la asistencia de dos testigos, debiéndose ratificar las firmas del otorgante y de los testigos ante notario público o el secretario correspondiente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otra parte, las autoridades son representadas por la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, de acuerdo con el reglamento interior respectivo.

II. El demandado o demandados, teniendo ese carácter la autoridad que emitió la resolución que se refuta.

Habría litisconsorcio pasivo cuando dos o más autoridades sean responsables del acto impugnado; cuando se impugnen dos o más resoluciones conexas emitidas por diversas autoridades; y en los juicios de lesividad, en los que además de la autoridad que pronunció la resolución impugnada, tiene carácter de demandado el particular a quien favorezca dicha actuación administrativa.

Al respecto cabe decir, que la definición que la ley hace de autoridad demandada es insuficiente, siendo pertinente a efecto de clarificar esta postura, señalar que las autoridades administrativas se clasifican en administradoras (decisoras) y exactoras (ejecutoras). Las primeras son aquellas que están investidas de facultades de decisión, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones jurídicas o fácticas, generales o especiales, dadas dentro del Estado, es decir, ellas tienen a su cargo la administración del tributo, estando dentro de sus facultades la interpretación de la ley, la determinación de impuestos y la resolución de consultas.

Por su parte las autoridades ejecutoras son las que están dotadas de poderes de ejecución, en otras palabras, tienen a su cargo la recaudación de tributos, ejecutando en la esfera administrativa las órdenes o resoluciones de las administradoras.

En virtud de lo cual el que la ley señale únicamente como demandada a la emisora del acto, omitiendo hacer distinción alguna respecto a la ordenadora y a la ejecutora se presta a confusión y resulta reducido, toda vez que en un mismo acto puede ser que coexistan ambas, fungiendo una quizá como tercero perjudicado, como por ejemplo en el caso de que el acto impugnado por el actor sea el derivado de un procedimiento de ejecución y el manifieste desconocer el oficio liquidatorio. La demandada será directamente la ejecutora pero a la vez, también lo es la que determinó el crédito.

III. El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o titular de la entidad de la administración pública de la que dependa la autoridad que emitió la resolución impugnada; así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre que se reclamen actos de autoridades locales emitidos con fundamento en un convenio de coordinación en ingresos federales o se controvierta el interés fiscal de la Federación.

IV. El tercero interesado, que resulta ser la persona que tenga un derecho subjetivo contrario o incompatible con la pretensión del actor, es decir, que tenga un interés (jurídico) directo en la subsistencia el acto administrativo impugnado.

Así, el tercero interesado viene a ser un coadyuvante de la autoridad demandada o, como dice Armienta Calderón, un *"litisconsorte, pues interviene en el proceso situado en el mismo plano que la autoridad demandada, en una relación de coordinación con esta última, frente a la parte actora, con los mismos derechos, obligaciones y cargas procesales y sujeto a todos los efectos de la cosa juzgada"*.⁴⁷

⁴⁷ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, Ed. Textos Universitarios, México, 1977, Pág. 196.

El coadyuvante defiende un derecho ajeno (el de la autoridad demandada) pero en interés propio, de tal manera que no mantiene una posición independiente de la del actor y de la demandada.

3.3. DEMANDA

Hasta aquí se ha expuesto, a manera breve, la naturaleza del proceso que se tramita ante nuestro Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante el cual se examinan actos de la administración pública sujetos al Derecho Administrativo; asimismo, se ha precisado cuáles son las partes que en él intervienen, por lo que resulta procedente analizar como se estudia el proceso administrativo a nivel federal.

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el proceso principia con la presentación de la demanda, siendo preciso primero señalar que se entiende por demanda.

El autor Hugo Alsina la define como: "... el acto procesal por el cual el actor ejercita una acción solicitando del Tribunal la protección, la declaración o la constitución de una situación jurídica".⁴⁸

Por su parte Ovalle Favela la define como "el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, inicia el ejercicio de la acción y formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional."⁴⁹

⁴⁸ ALSINA, Hugo, *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, 2ª ed., Ediar Editores, Buenos Aires, 1963, Tomo III, Pág. 24.

De la definición anterior se desprende que la demanda es un acto procesal en virtud de que con ella se va a iniciar la constitución de la relación jurídica procesal; con ella nace el proceso, así mismo con la demanda se inicia el ejercicio de la acción, ejercicio que continúa a lo largo del desarrollo del proceso. En ejercicio de la acción, el actor presenta su demanda; pero también en ejercicio de la acción, el promovente ofrece y aporta pruebas, formula sus alegatos, etc.

Ahora bien, limitando el concepto de demanda que es presentada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Porrás y López apunta que:

"La demanda es el acto formal mediante el cual, el actor ejercita su acción en contra del demandado ante el Tribunal Fiscal a fin de que la Ley proteja el derecho invocado."⁵⁰

En relación con el proceso administrativo federal, la demanda, en efecto, es el acto de petición, que debe manifestarse por escrito, a través del cual la parte actora ejercita su acción exponiendo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la pretensión consistente en que se anule un determinado acto administrativo, abriendo así el proceso. En este sentido, la demanda es el instrumento del que se sirve el particular (en ocasiones una autoridad) para reaccionar, contra el ejercicio de la función administrativa que considera ilegal, a fin de obtener el restablecimiento de la esfera jurídica lesionada.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 13 de la ley referida, la demanda se debe presentar por escrito directamente ante la Sala Regional a la que el

⁴⁹ OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil*, 8ª ed., Oxford, México, 2001, Pág. 50

⁵⁰ PORRAS Y LÓPEZ, Armando, *Derecho Procesal Fiscal*, Ed. Textos Universitarios, México, 1969, Pág. 74.

asunto corresponda, dentro del plazo de 45 días posteriores a aquél en el que haya surtido efectos la notificación de la resolución administrativa impugnada, o que haya iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada solo cuando sea auto aplicativa, pudiendo remitirse por correo certificado a través del Servicio Postal Mexicano única y exclusivamente cuando la parte actora tenga su domicilio fuera de la población en la que se encuentre la sala, a condición de que el envío se haga desde el lugar donde resida el actor, caso en el cual se tendrá como fecha de presentación la del día en que se haya efectuado el depósito en la oficina de correos.

En el caso de que se impugne una negativa ficta, disponen los artículos 37 y 131 del propio código tributario federal, la demandante podrá interponerse en cualquier tiempo posterior al plazo con el que cuentan las autoridades para resolver las instancias o peticiones que se les formulen (tres meses).

Otra excepción al plazo de 45 días la establece el artículo 95, fracción V, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, que dispone que para impugnar un requerimiento de pago tendiente a hacer efectiva una fianza, las instituciones afianzadoras cuentan con un término de treinta días naturales para presentar la demanda.

Cabe señalar que el aludido plazo de 45 días se computara en días hábiles de acuerdo con el artículo 74, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, plazo que resulta excesivo que por ende, retrasa la solución de las controversias, por lo que si ese plazo de 45 días es excesivo, con mayor razón lo es el que se otorga a las autoridades -cinco años- según la tercer fracción del artículo 13 para iniciar un juicio de lesividad. Si bien es cierto que los

órganos estatales defienden un interés público, también lo es que cinco años de inseguridad jurídica es exagerado.

Al respecto Arturo Iturbe Rivas señala: “Tres meses serían suficientes para que las autoridades presentaran una demanda; plazo que el artículo 37 del propio Código Fiscal de la Federación, les concede para que resuelvan las instancias o peticiones que se les planteen.”⁵¹

Sin embargo en relación a esta visible desigualdad que se presenta entre los particulares, por un lado, y las autoridades, por el otro, la Suprema Corte de justicia de la Nación resolvió en su momento que el entonces vigente artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, relacionado con el artículo 13 en comento no viola el principio de igualdad procesal en la tesis de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, mayo de 2001, Pág. 456:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (JUICIO DE LESIVIDAD). LOS TÉRMINOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA PROMOVERLO, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. Cuando la autoridad hacendaria se percata de que una resolución fiscal dictada en favor de un contribuyente es, a su parecer; indebida y lesiva para el fisco, no puede revocarla válidamente por sí y ante sí ni tampoco puede hacer gestión directa ante el particular para exigirle el reembolso que resulte, sino que para ello debe promover el juicio contencioso administrativo de anulación o lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación). Ahora bien, el hecho de que el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación otorgue a la autoridad fiscal un término de cinco años para promover el referido juicio y al particular sólo le conceda el término de cuarenta y cinco días, no viola el principio de igualdad procesal. Ello es así, porque el mencionado principio se infringe si a una de las partes se le concede lo que se niega a la otra, por ejemplo,

⁵¹ ITURBE RIVA, Arturo, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, México, Porrúa, 2004, Pág. 132.

que al actor se le permitiera enjuicia?; probar o alegar y al demandado no, o viceversa,' pero dicho principio no puede considerarse transgredido porque no se tenga exactamente el mismo término para ejercitar un derecho, pues no se pretende una igualdad numérica sino una razonable igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción y de la defensa,' además, la circunstancia de que se otorgue a la autoridad un término más amplio para promover el juicio de nulidad, en contra de una resolución favorable al particular; se justifica en atención al cúmulo de resoluciones que se emiten y al tiempo que tarda la autoridad en advertir la lesión al interés público, y porque aquélla defiende el patrimonio de la colectividad, que es indispensable para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos a que está obligado el Estado, mientras que el particular defiende un patrimonio propio que le sirve para fines personales. Debe agregarse que la igualdad procesal en el juicio contencioso administrativo se corrobora con el texto de los artículos 212, 213, 214, 230 Y 235 del Código Fiscal de la Federación, ya que de su contenido se infiere la posibilidad que tiene el particular de conocer la demanda instaurada en su contra, de contestar la demanda e impugnar dichas pruebas. Finalmente cabe señalar que si se aceptara que las autoridades hacendarias sólo tuvieran cuarenta y cinco días para promover la demanda de nulidad, vencido este término la resolución quedaría firme por consentimiento tácito, con lo cual se volvería nugatorio el plazo prescriptorio de cinco años que tiene el fisco para exigir el crédito fiscal.

El plazo para presentar la demanda se suspenderá en los casos previstos por el penúltimo y último párrafos del artículo 13 materia de estos comentarios (fallecimiento, incapacidad o declaración de ausencia del interesado y cuando el particular solicite a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación).

Por otra parte, existen otras excepciones al término de 45 días para la presentación de la demanda, mismos que se encuentran previstos en el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación y 23 de la Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes, que en su parte conducente establecen:

“Artículo 50.- Las autoridades fiscales que al practicar visitas a los contribuyentes o al ejercer las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 48 de este código, conozcan de hechos u omisiones que entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales, determinaran las contribuciones omitidas mediante resolución que se notificara personalmente al contribuyente, dentro de un plazo máximo de seis meses contado a partir de la fecha en que se levante el acta final de la visita o, tratándose de la revisión de la contabilidad de los contribuyentes que se efectuó en las oficinas de las autoridades fiscales, a partir de la fecha en que concluyan los plazos a que se refieren las fracciones vi y vii del artículo 48 de este código.

...

En dicha resolución deberán señalarse los plazos en que la misma puede ser impugnada en el recurso administrativo y en el juicio contencioso administrativo. Cuando en la resolución se omita el señalamiento de referencia, el contribuyente contara con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo.

...

Artículo 23.- Los contribuyentes tendrán a su alcance los recursos y medios de defensa que procedan, en los términos de las disposiciones legales respectivas, contra los actos dictados por las autoridades fiscales, así como a que en la notificación de dichos actos se indique el recurso o medio de defensa procedente, el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse. cuando en la resolución administrativa se omita el señalamiento de referencia, los contribuyentes contarán con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo.”

De la interpretación armónica de los preceptos que anteceden se desprende que la autoridad tiene la obligación de señalar al particular los medios de defensa que proceden en contra del acto que están emitiendo y el plazo que tienen para interponerlos, por lo que en el supuesto de que la autoridad omita hacer este señalamiento el término se duplicara de 45 días a 90 días hábiles.

Por lo que respecta a los requisitos de la demanda, estos se encuentran contenidos en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra dispone:

“ARTÍCULO 14. La demanda deberá indicar:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.
- II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.
- 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.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cuál estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

- 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.

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte

los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, 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 por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones

relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.”

Por otra parte, en virtud de que el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dice que el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria en los juicios promovidos ante el Tribunal Fiscal, a los requisitos debe agregarse el que además el escrito de demanda debe firmarse (artículo 4º de la ley aludida) para que, en los términos del artículo 204 del propio código procesal civil, pueda reputarse precisamente al actor como su autor.

En relación con la omisión de datos, es evidente que una demanda anónima debe desecharse, pues no se sabe a quién podría pedirse que la corrigiera; pero cuando lo que le falte al libelo sea el señalamiento de la resolución que se impugna o de los conceptos de impugnación, el Magistrado Instructor desechara de plano por improcedente la demanda interpuesta.

En el supuesto de que el actor hubiere omitido los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado requerirá al enjuiciante 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 por no ofrecidas las pruebas, según sea el caso.

Siguiendo este orden de ideas, de conformidad con el artículo 15 de la ley mencionada, a la demanda deben adjuntarse: una copia del propio libelo y de los documentos anexos para cada una de las partes; el documento que acredite la personalidad cuando se promueva en nombre de otro; el documento en el que conste el acto impugnado o, en su caso, la copia sellada de recibido de la instancia no

resuelta por la autoridad demandada; constancia de la notificación del acto impugnado, salvo que se hubiera efectuado por correo o que el actor manifieste que no la recibió; las pruebas documentales que se ofrezcan; y, en su caso, el cuestionario que deben desahogar los peritos y el interrogatorio para los testigos.

Debe tenerse presente que entre las copias de los documentos anexos a la demanda, el actor debe incluir la del documento que, en su caso, acredite la personalidad del promovente.

3.4. CONTESTACIÓN DE DEMANDA.

Ahora resulta procedente ver en que consiste la contestación de demanda y que requisitos debe contener.

La actitud más común que asumen las autoridades es la de comparecer ante el Tribunal contestando la demanda, la cual constituye el ejercicio de una acción pero por parte del demandado. Es el acto a través del cual éste deduce excepciones y opone defensas, delimitando hechos sobre los que versarán las pruebas así como la materia de la sentencia.

El artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que el demandado cuenta con 45 días, posteriores a aquél en el que surta efectos el emplazamiento, para contestar la demanda; y que, de no producirse la contestación en tiempo o formulada pero sin referirse a todos los hechos expuestos por la parte actora, se tendrán por ciertos los imputados en forma precisa al demandado, salvo prueba en contrario.

En esta tesitura, una vez efectuado el emplazamiento del juicio, el demandado puede asumir diversas actitudes respecto de la pretensión del actor.

Señala al respecto Briseño Sierra “De las posibles actitudes del demandado se pueden formar cuatro grupos que recuerdan el comportamiento de un combate a) se somete, b) se resiste, c) se contraataca y d) se huye. Traducidas al vocabulario jurídico corresponde al allanamiento, reconocimiento y confesión a), excepciones y defensas b), contrademanda o reconvención c), y contumacia o rebeldía d).”⁵²

□ *EL ALLANAMIENTO.*

El allanamiento a la demanda constituye una actitud activa por parte del demandado, puesto que reacciona y contesta haciendo saber al juzgador que se somete expresamente a la pretensión de su contraparte.

Cipriano Gómez de Lara *dice en relación con el tema*: "El allanamiento es, según lo ha explicado claramente Alcalá Zamora, una figura autocompositiva unilateral de solución de los litigios. El allanamiento como forma autocompositiva se caracteriza porque la parte resistente del litigio, despliega una actividad tendiente a resolver su conflicto. La actividad que despliega el resistente en el litigio, en este caso, radica en consentir el sacrificio del interés propio en beneficio del interés ajeno."⁵³

⁵² BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*. 2ª ed. Cárdenas, Editor y distribuidor, México, 1975, p. 377.

⁵³ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. 2ª ed. Editorial Trillas, México, Pág. 377.

Así pues, como figura autocompositiva, el allanamiento implica una actividad que realiza el demandado en el proceso, actividad por la cual da solución al conflicto en el que era parte resistente y se convierte en parte sometida.

En virtud de la importancia que esta actitud tiene en la solución de la controversia, se encuentra regida por los siguientes principios:

a) Constituye un acto procesal que normalmente debe producirse al contestar la demanda, aunque conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo podrá hacerse hasta antes del cierre de instrucción (art. 22).

b) Dado que constituye un acto de disposición de los derechos objeto de litigio, sólo debe ejercitarse por el titular de esos derechos, razón por la cual los representantes del demandado no podrán allanarse a la demanda, salvo que se encuentren expresamente facultados para ello.

c) Sólo opera tratándose de derechos renunciables.

d) Siempre deberá ser expreso, nunca será tácito.

e) No puede estar sujeto a plazo o condición.

f) Producido el allanamiento de la demanda, debe dictarse sentencia sin más trámite del proceso.

Cabe hacer la aclaración de que no se debe confundir el allanamiento con el reconocimiento ni con la confesión de la demanda, puesto que tales figuras aunque constituyen formas paralelas de sometimiento a la pretensión del actor, son conceptualmente diferentes.

El allanamiento, al constituir una renuncia a contender con el actor, se acepta la sentencia sin discutir si son fundados o no los razonamientos y hechos jurídicos esgrimidos por el accionante; es decir, el allanamiento no implica el reconocimiento del demandado respecto de la fundamentación de la pretensión del actor.

En cambio en el reconocimiento el demandado acude y reacciona produciendo una contestación, pero el contenido de ella tiene por objeto poner en conocimiento del juzgador la admisión de las razones jurídicas de la pretensión del actor.

Así las cosas, el reconocimiento constituye una manifestación de voluntad razonada acerca de los argumentos y el derecho expresados por el actor.

El reconocimiento a la demanda, en el contencioso administrativo se encuentra consagrado por el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que también prevé el allanamiento y tendrá lugar cuando la autoridad demandada proceda a revocar la resolución impugnada, lo que podrá hacerse en la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de instrucción.

Por lo que se refiere a la confesión de la demanda, al comparecer el demandado al juicio admite los hechos que le son imputados por el actor, pero no el derecho que éste invoca.

La confesión de la demanda, en el contencioso administrativo, se encuentra establecido por el artículo 20 fracción III, en relación con el 46 fracción I, ambos de la ley multicitada, ya que en el primero se establece que el demandado en su contestación, al referirse a los hechos del libelo del actor podrá afirmarlos, y el segundo de los preceptos otorga pleno valor probatorio a la confesión expresa de las partes.

Cabe señalar que la confesión no es exclusiva del demandado, ya que también podrá hacerlo el actor. La confesión de las partes debe hacerse de hechos que les son propios. A la confesión hecha dentro del juicio y ante el tribunal competente, se le denomina *confesión judicial*.

□ EXCEPCIONES Y DEFENSAS.

Otra forma activa que puede adoptar el demandado es el de resistir a las pretensiones del actor, bien sea objetando los fundamentos en que se apoya la demanda, negando los derechos que se le imputan, o, en su caso, atacando la integración de la relación procesal.

Esta forma de reaccionar del demandado se conoce con el nombre de excepciones y defensas, respecto de las cuales no existe en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia un criterio unánime que determine una diferencia substancial.

En ocasiones se denomina excepciones toda actitud de resistencia del demandado, englobando dentro de ellas a las excepciones propiamente dichas como a las defensas, ya que se dice que toda excepción es una defensa, pero no toda defensa es una excepción en sentido propio.

Sin embargo, dentro de la doctrina existe una corriente modernista que pretende diferenciar el significado de estas dos instituciones. Así, se considera que las excepciones son aquellas resistencias que hace el demandado pero no en cuanto al fondo del asunto, sino aquellos obstáculos que se invoquen para dilatar o enervar la acción o demanda del actor.

Por su parte las defensas consisten en la reacción del demandado que tiene por objeto obstaculizar la pretensión del actor; y, por lo tanto, están encaminadas al fondo del asunto, en cuanto con ellas se niega la razón, los hechos y el derecho en que se apoya la pretensión de su contraparte.

Por su parte, Cipriano Gómez Lara, señala: "Cuando frente a una afirmación que entraña una pretensión del actor el demandado le responde, por ejemplo -no es verdad, no es verdad lo que estás afirmando, no es cierto que exista tu derecho o no es cierto que existan los derechos sobre los cuales pretendes tú desprender la consecuencia de tu pretensión-, dirige su oposición hacia la existencia y hacia la fundamentación de la pretensión, y, por lo tanto, estaríamos frente a una típica defensa; una excepción, por lo contrario, implicaría que el demandado está alegando un hecho nuevo, una circunstancia nueva que ha venido a modificar la situación anterior".⁵⁴

⁵⁴*Ob. cit.*, pág. 52

Normalmente los códigos procesales suelen establecer que el demandado en su contestación haga valer sus excepciones y defensas, e inclusive enumeran o clasifican aquéllas.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no hace alusión a las excepciones ni a las defensas de manera expresa, ya que conforme a lo dispuesto por el artículo 21, el demandado, en su contestación, expresará:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar;
- II. Las consideraciones que, a) a su juicio, impidan que se emita decisión en cuanto al fondo o b) demuestren que no ha nacido o se ha extinguido e derecho en que el actor apoya su demanda;
- III. Se refiera concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute, ya sea negándolos o expresando que los ignora por no ser propios, o expondrá cómo ocurrieron;
- IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.

En tal virtud, las excepciones que puede hacer valer el demandado serán las referidas en los puntos I y II inciso a), siempre y cuando no vayan encaminados a destruir la pretensión de fondo del demandante. Serán defensas las contenidas en los puntos II inciso b) que tengan por efecto obstaculizar la pretensión del actor, así como las señaladas en los diversos III , IV y V.

Por otro lado, atendiendo a la clasificación que la doctrina hace de las excepciones, en cuanto a los efectos que producen se dividen en dilatorias o perentorias.

Son **excepciones dilatorias** aquéllas que tienen por objeto dilatar la tramitación del proceso, por eso sus efectos son temporales. Éstas son de dos tipos: las de previo y especial pronunciamiento y las simple dilatorias.

Las primeras, por su naturaleza, son resueltas previo al examen y decisión de la cuestión de fondo planteada; y, por tal razón, impiden que el proceso siga su curso. Las segundas, no suspenden el juicio y por regla general se resuelven en la sentencia definitiva.

Conforme al artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sólo serán cuestiones de previo y especial pronunciamiento, en el juicio contencioso administrativo:

- I. La incompetencia en razón del territorio.
- II. El de acumulación de autos.
- III. El de nulidad de notificaciones.
- IV. La recusación por causa de impedimento.
- V. La reposición de autos.
- VI. El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.

Cuando se promueva alguno de estos incidentes, se suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte la resolución correspondiente.

Por su parte, **las excepciones perentorias** son aquéllas encaminadas a lograr se deseche la demanda, por lo tanto, destruyen o extinguen la acción. Tienen por objeto terminar con la contienda sin discutir los fundamentos y argumentos de la pretensión del demandante; es decir sin entrar al fondo del asunto.

Las excepciones perentorias son aquellas que el demandado puede hacer valer como causales de sobreseimiento del juicio, las que conforme al artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se presentan:

- I. Por desistimiento del demandante;
- II. Cuando durante el juicio aparezca alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 8° de dicho ordenamiento;
- III. En el caso de que el actor muera durante el juicio, siempre y cuando su pretensión sea intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso;
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante;
- V. Si el juicio se queda sin materia;
- VI. Cualquiera otra situación que por disposición legal sea impedimento para emitir sentencia en cuanto al fondo.

Por lo que hace referencia a las **defensas**, éstas están constituidas por aquellos argumentos esgrimidos por el demandado encaminados a destruir las

consideraciones de fondo esgrimidas por el actor, conforme a lo establecido por la ley, las mismas estarán enfocadas a dos situaciones:

En primer lugar, como en la contestación deberá el demandado referirse a todos y cada uno de los hechos que le impute de manera expresa el demandante, ya que si no lo hace se presumirán ciertos, salvo prueba en contrario, la defensa deberá ir encaminada a demostrar que tales hechos no ocurrieron como los relata el actor, ya sea trasladando al demandante la carga de la prueba, o bien, y en su caso, ofrecer y exhibir aquéllas que destruyan los hechos que le imputen.

En segundo lugar, deberá esgrimir las consideraciones de derecho por las cuales demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación y para tal efecto, se referirá, según el caso, a las causales de nulidad que se hubieren hecho valer en la demanda, a fin de demostrar que el acto impugnado es legal ya que:

A) Ha sido dictado por el funcionario a quien corresponda, por ser competente en razón de la materia, el territorio, el tiempo, la cuantía o el grado, según sea el caso.

B) Contiene los requisitos formales exigidos por la ley; o bien, que los omitidos no afectan las defensas del demandado ni trascienden al sentido de la resolución impugnada.

C) No existen vicios de procedimiento, o los que contiene no afectan las defensas del demandado ni trascienden al sentido de providencia a debate.

D) Los hechos que originaron la resolución controvertida sí se realizaron, no fueron distintos o se apreciaron correctamente; o, en su caso, que el acto se dictó de acuerdo con las disposiciones legales, sin que se hayan dejado de aplicar las debidas.

E) Las facultades discrecionales ejercidas concuerdan con los fines previstos en las normas legales, y, por lo tanto, no existe desvío de poder.

□ *LA RECONVENCIÓN.*

La reconvención o contrademanda es la actitud que puede adoptar el demandado, a través de la cual no sólo se opone a la pretensión del actor, sino que asume una posición de contraataque.

Por medio de esta figura procesal el actor y el demandado asumen a la vez ambas cualidades.

El actor inicial se convierte en parte demandada, y por esto se denomina "demandado reconvencional". Por su parte, el demandado inicial asume el papel de actor, al cual se denomina "actor reconvencional", tal situación obedece al hecho de que: "Por la reconvención se está introduciendo una nueva cuestión litigiosa en un proceso preexistente. Por lo mismo, a través de ese proceso se van a resolver dos litigios distintos, dos conflictos de intereses diversos. Uno, el primero, que es aquél a que ha dado lugar la demanda inicial que ha planteado el actor en el proceso; y el *otro*, el segundo, a que ha dado lugar la demanda reconvencional planteada por el demandado contra el actor inicial del proceso.

La finalidad de la reconvención consiste por un lado en la economía procesal, en la medida que dos litigios distintos se resuelven en una misma sentencia, y, por *otro* lado, el de evitar que se lleguen a dictar sentencias contradictorias en procesos que son conexos.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no regula la figura jurídica de la reconvención, y la razón obedece a que la misma es improcedente en el contencioso administrativo, considerando que la base de este juicio es una resolución administrativa impugnada en perjuicio del actor, la controversia sólo puede versar sobre las cuestiones decididas en tal acto; y, en consecuencia, la sentencia que se pronuncia no puede referirse a otras cuestiones distintas de las que sirvieron de base a la autoridad administrativa para producir la resolución.

Pero por otro lado, el hecho de que la inclusión de la reconvención en el juicio que nos ocupa perseguirá se cumpla con sus objetivos en cuanto a la economía procesal y seguridad jurídica, bien sea que el demandado sea un particular o que la controversia se refiera a pensiones civiles o militares o contratos de obras públicas, o a otras cuestiones análogas, no debe perderse de vista que de aceptarse la contrademanda, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos civiles, se actuaría contrariamente al propósito del procedimiento contencioso. Procedimiento, que como ya se vio, tiene por objeto dilucidar la legalidad de la resolución administrativa impugnada, respecto de las cuestiones decididas en ella, y que, por lo tanto, no es posible jurídicamente pronunciarse sobre otras cuestiones que no contempla la providencia a debate.

Así mismo, hay que tomar en consideración que la reconvención sólo puede ser planteada cuando el órgano jurisdiccional que conozca la reconvención sea competente para ello en razón de la materia y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es competente para conocerla, ya que ni en su Ley Orgánica ni en otro ordenamiento le concede tal facultad.

□ LA CONTUMACIA.

La contumacia o rebeldía del demandado, consiste en una actitud pasiva que se traduce en la falta de contestación de la demanda, no obstante haber sido emplazado legalmente.

La contumacia no es una figura procesal aplicable exclusivamente al demandado, ni tampoco se produce sólo por la falta de contestación del libelo del actor, sino que también puede ser aplicada a cualquiera de las partes que no ejerciten en tiempo oportuno sus facultades o derechos procesales o no cumpla con los mandatos del juez.

Por tal motivo la contumacia puede ser total o parcial. Es total cuando el demandado, emplazado legalmente, no comparece al proceso, absteniéndose de ejercer los derechos procesales que le corresponden. Es parcial cuando deja de efectuar sólo alguna carga procesal.

De acuerdo con los artículos 19 y 45 de la multireferida ley, los efectos que produce la contumacia del demandado consisten en: presumir ciertos los hechos que el actor le imputa de manera expresa, salvo prueba en contrario o por hechos notorios resultan desvirtuados en los siguientes casos:

- a) Cuando no conteste la demanda dentro del término de cuarenta y cinco días.
- b) Cuando en la contestación de la demanda no se refiera concretamente a los hechos que se le imputen expresamente.
- c) Cuando sin causa, la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos que le imputa. (Este último caso sólo es aplicable cuando la parte demandada sea una autoridad.)

Algunas reglas técnicas en cuanto a la contestación de la demanda, son que en ella no pueden cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada; en caso de que se impugne una resolución negativa ficta, la autoridad debe expresar los hechos y el derecho en que la apoya.

De igual manera, el tercero interesado podrá apersonarse en juicio, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que se le corra traslado de la demanda, mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto. Deberá adjuntar a su escrito, el documento con el que acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y, de ser el caso, el cuestionario para los peritos.

3.5. LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.

El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la posibilidad de que el demandante amplíe su demanda, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la contestación de la misma, en los casos siguientes:

- I. Cuando se impugne una negativa ficta.
- II. Contra el acto principal del que derive el impugnado, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- III. En los casos previstos por el artículo 16, es decir, cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o fue ilegalmente efectuada la misma.
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 22 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
- V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

❖ NEGATIVA FICTA.

Respecto al primer caso de ampliación de demanda cabe señalar que la negativa ficta es una figura del Derecho Administrativo, que constituye una de las soluciones dadas al llamado *silencio administrativo*, y que consiste en estimar que transcurrido el término legal, si la autoridad no ha emitido resolución expresa por

escrito, se considera que resolvió negativamente una instancia o petición hecha por el particular.

Al respecto, el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación establece: "Las instancias o peticiones que se formulen o las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte."

Por otra parte, el artículo 131, de dicho ordenamiento, en relación con el recurso administrativo de revocación establece: "La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado."

A mayor abundamiento, el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que "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".

Ahora bien, de los preceptos transcritos con antelación de desprende que:

- La negativa ficta opera tratándose de instancia, peticiones, o del recurso administrativo de revocación.

- El término con el que cuentan las autoridades para resolver las instancias, peticiones o recursos es de tres meses, contados a partir de la fecha de interposición de las mismas, salvo que se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos y proporcione los elementos necesarios para resolver, supuesto en el cual el plazo comenzará a computarse a partir de la fecha desde que el requerimiento haya sido cumplido.

- La negativa ficta opera tanto para las autoridades fiscales como para las administrativas.

❖ ACTO PRINCIPAL DESCONOCIDO.

El segundo supuesto de la ampliación a la demanda opera en los casos en que la resolución impugnada derive de otra respecto de la cual el actor no tenía conocimiento, en la fecha en que presentó su demanda, y que se entera de ella a partir de que se le notifica la contestación de la autoridad.

Conforme a esta disposición debe considerarse "acto principal" aquel que se haya producido durante la tramitación del procedimiento que dio origen a la impugnada, cuando trascienda al sentido de éste y que su desconocimiento por parte del actor afecte sus defensas.

❖ IMPUGNACIÓN DE NOTIFICACIONES.

El tercer y quinto supuesto de la ampliación de demanda consiste en la nulidad de notificación del acto impugnado, cuando el demandante alegue que a él no le fue notificado, o que le fue hecho en forma ilegal, siempre que se trate de resoluciones impugnables en el juicio contencioso administrativo.

Esta facultad del demandante, de impugnar en el juicio contencioso administrativo la notificación del acto impugnado, es producto de la supresión del recurso administrativo de nulidad de notificaciones, hecha en las reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación, ordenamiento regulatorio del juicio de nulidad hasta el 31 de diciembre de 2005, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1988, y que obedeció a la idea de reducir y agilizar el juicio que nos ocupa.

Sin embargo, no siempre que se trate de nulidad de notificaciones que prevé el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se estará en posibilidad de la ampliación de la demanda, ya que tal precepto establece dos formas de impugnar una notificación.

La primera procederá cuando el demandante afirme conocer la resolución impugnada, y para tal efecto deberá señalar la fecha en que la conoció. Por tal razón, la nulidad que nos ocupa deberá hacerla valer desde el escrito inicial de demanda, en el cual también podrá impugnar el acto administrativo, y tendrá que expresar en forma conjunta las causas de nulidad, tanto de la resolución impugnada como de su notificación y en este caso no procede la ampliación de la demanda.

La segunda forma opera cuando el actor no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, por lo que en el escrito inicial de demanda así lo señalará y además deberá indicarse a la autoridad a quien se le atribuye el acto, su notificación o su ejecución.

En este caso sí es procedente la ampliación de la demanda, ya que al contestar la autoridad la demanda deberá acompañar constancia del acto administrativo, y de su notificación, a fin de que el promovente esté en posibilidad de impugnarlos una vez que los conozca.

Los efectos que produce la impugnación de una notificación en este último caso, consisten en que si se demuestra que no se realizó o que se hizo en forma ilegal, queda nulo todo lo actuado con base en ella, y, en consecuencia, la sala del conocimiento considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo, ilegalmente o no notificado, desde la fecha en que se le dio a conocer, por la autoridad al contestar la demanda, procediendo, por ello, al estudio de los conceptos de nulidad que en contra de la resolución impugnada se hubieran formulado.

Por el contrario, si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada, resultará que la demanda en contra del acto impugnado fue presentada extemporáneamente, y, en consecuencia, la juzgadora sobreseerá el juicio en relación con dicho acto.

❖ CUESTIONES NOVEDOSAS.

Mediante el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de

1995, se incorporó al artículo 210 del Código Fiscal de la Federación la fracción IV, vigente hasta 2005, conforme al cual procede la ampliación del juicio cuando con motivo de la contestación se introdujeran cuestiones, que sin violar el primer párrafo del artículo 215 de dicho ordenamiento, sean desconocidas por el actor al presentar la demanda.

De lo anterior se deduce que son dos requisitos que deben darse para que proceda la ampliación de la demanda:

- El primero consiste en que la autoridad introduzca en su contestación a la demanda temas que recaen sobre hechos o circunstancias que el demandante aun ignoraba al presentar la promoción inicial del juicio.
- El segundo requisito consiste en que tales temas no vengán a cambiar la fundamentación de la resolución impugnada.

3.6. CONTESTACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA.

De la misma manera que para el escrito de ampliación a la demanda, para la contestación a la ampliación de la demanda, la autoridad demandada cuenta con un plazo de 20 días para su formulación, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta los efectos la notificación del acuerdo que tenga por ampliada la demanda.

Si la contestación a la ampliación de demanda no se produce a tiempo o no se refiere a los hechos imputados de manera precisa a la demandada, éstos se

tendrán como ciertos salvo que por las pruebas rendidas o por los hechos notorios resulten desvirtuados.

Al igual que en la contestación de demanda, se deberán adjuntar a la contestación a la ampliación, copias de la misma y de los documentos que se acompañen, para el demandante y para el tercero señalado en la demanda, en el caso de que lo haya, el cuestionario que debe desahogar el perito; y, en su caso, la ampliación del cuestionario ofrecido por el promovente, firmado por el demandado; así como las pruebas documentales ofrecidas, salvo que los documentos previstos se hubieren acompañado al oficio de contestación.

En el supuesto caso de que no se ajuntaren estas documentales al oficio de contestación a la ampliación, se requerirá a la autoridad enjuiciada para que las presente en el término de cinco días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de dicho requerimiento. Si la demandada fuera omisa en presentar tanto las copias de la contestación a la ampliación y sus anexos, se tendrá por no presentada la contestación a la ampliación de demanda y tratándose de la omisión en la exhibición de las pruebas éstas se tendrán por no ofrecidas.

3.7. ALEGATOS.

En primer término es pertinente decir que los alegatos son las argumentaciones que expresan las partes, una vez realizadas las fases expositiva y probatoria, para tratar de demostrar al juzgador que las pruebas practicadas han confirmado los hechos afirmados y que son aplicables los fundamentos de derecho aducidos por cada una de ellas, con la finalidad de que aquél estime fundadas sus respectivas pretensiones y excepciones, al pronunciar la sentencia definitiva.

Los alegatos deben contener una relación breve y precisa de los hechos controvertidos y un análisis detallado de las pruebas aportadas para probarlos.

En el Juicio Contencioso Administrativo existe la posibilidad de que las partes formulen alegatos por escrito, por medio de los cuales hagan valer las razones de hecho y de derecho que sean favorables a sus pretensiones, desvirtúen lo dicho por la contraria, destaquen los aspectos relevantes de la litis y, en general, argumenten lo que a su derecho convenga, sin introducir elementos nuevos a la controversia.

El derecho para formular los alegatos que sean considerados al dictar sentencia, se puede ejercer cuando el Magistrado Instructor, 10 días después de que haya concluido la substanciación del juicio, es decir, que no exista ninguna diligencia pendiente de realizar, como el desahogo de una prueba, o alguna otra cuestión pendiente que impida su resolución; notifique por lista el término de 5 días que tienen las partes para ello, transcurrido el cual, con alegatos o sin ellos, queda cerrada la instrucción *ipso iure*, es decir, sin necesidad de declaratoria expresa, procediéndose a dictar la sentencia que corresponda, tal y como lo dispone el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

3.8. SENTENCIA.

Cerrada la instrucción en el juicio, la Sala se encuentra en la posibilidad de dictar sentencia, la cual se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos, dentro de los 60 días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los 45 días siguientes

a la fecha de que estamos partiendo y basta con que la mayoría de los Magistrados estén de acuerdo con él, para que se quede como sentencia, en tanto que si hay un Magistrado disidente, éste podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días. Ahora bien, si el proyecto original no fuere aceptado por los otros Magistrados, el Instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el citado proyecto original podrá quedar como voto particular.

Las partes pueden formular excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal, si el Magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo que tiene para ello, procediendo aquél en este caso a solicitar un informe a éste, quien deberá rendirlo en el plazo de 5 días. El Presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de 15 días para que el Magistrado formule el proyecto respectivo y si aun así no cumpliere con dicha obligación, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Si la excitativa se promovió por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del Magistrado responsable, el informe referido se pedirá al Presidente de la Sala o Sección respectiva, para que lo rinda en el plazo de 3 días y en el caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, concederá un plazo de 10 días a la Sala o Sección para que dicte la sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los Magistrados renuentes o cambiar de Sección. Cuando un Magistrado en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme a lo anterior, el Presidente del Tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben fundarse en derecho y resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Se deben examinar primero aquéllas causales de ilegalidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. Si se declara la nulidad por la omisión de requisitos formales o por vicios de procedimiento, se deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Existe la posibilidad legal de que en la sentencia se corrijan los errores que se 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. Cuando se resuelva sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, se hará un pronunciamiento 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. Cuando se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular.

Son causales para declarar la ilegalidad y la anulación de una resolución administrativa, la incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva; 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 o motivación; la

existencia de vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la referida resolución; si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas; y, cuando la multicitada resolución administrativa, dictada en ejercicio de facultades discrecionales, no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

En la sentencia definitiva la Sala podrá reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar su nulidad lisa y llana (supuestos los dos anteriores de sentencia meramente declarativa) o para determinados efectos (sentencia condenatoria), caso en el cual se deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir la sentencia, salvo que se trate de facultades discrecionales, por lo que para determinar lo anterior hay que remitirse a la naturaleza del acto, es decir, si proviene únicamente del ejercicio de dichas facultades, o de un procedimiento de pronunciamiento forzoso, como lo sería este último, alguna instancia o recurso administrativo promovido por el particular.

También la sentencia podrá 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. En el caso de que se interponga algún medio de defensa, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

En los casos de ilegalidad de la resolución impugnada por omisión de los requisitos formales, o por vicios del procedimiento, la Sala declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución, en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales. Las cuestiones aquí planteadas de técnica jurídica en el pronunciamiento de sentencias, que en muchas ocasiones no son fáciles de resolver, han sido, por decirlo de alguna manera, aclaradas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de Tesis 2/97, en la Jurisprudencia número P./J. 45/98, que dice:

SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. El sentido de lo dispuesto en el último párrafo de la fracción III, del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a que el Tribunal Fiscal de la Federación debe emitir una sentencia de nulidad para efectos cuando se actualice la causal prevista en la fracción II, del artículo 238 del mismo ordenamiento legal, referente a la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, se desentraña relacionándolo armónicamente con el párrafo primero de esa misma fracción, dado que así se distingue la regla de que la sentencia puede declarar la nulidad de la resolución para determinados efectos y una excepción, cuando la resolución involucra las facultades discrecionales de la autoridad administrativa. Reconocida esa distinción en la hipótesis en que la resolución carece de fundamentación y motivación (artículo 238, fracción II), y la variada competencia que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación otorga al mismo tribunal, descuella, que para poder determinar cuándo la sentencia de nulidad debe obligar a la autoridad administrativa a dictar una nueva resolución, y cuándo no debe tener tales efectos, es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada, a efecto de

saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional. Cuando la resolución se dictó como culminación de un procedimiento o en relación con una petición, donde el orden jurídico exige de la autoridad un pronunciamiento, la reparación de la violación detectada no se colma con la simple declaración de nulidad, sino que es preciso que se obligue a la autoridad a dictar otra, para no dejar incierta la situación jurídica del administrado, en el sentido que sea, pero fundada y motivada. Consideración y conclusión diversa amerita el supuesto en que la resolución nace del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad, en la que opera la excepción señalada, dado que el tribunal, al declarar la nulidad de la resolución, no puede obligar a la autoridad administrativa a que dicte nueva resolución, porque equivaldría a que se sustituyera a la autoridad administrativa en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes, independientemente de que también perjudicaría al administrado actor en vez de beneficiarlo, ya que al darle ese efecto a la nulidad, se estaría obligando a la autoridad a actuar, cuando ésta, podría no encontrar elementos para fundar y motivar una nueva resolución, debiendo abstenerse de emitirla. Por la misma causa, la sentencia que declara nula una resolución infundada e inmotivada, emitida en ejercicio de facultades discrecionales, no puede impedir que la autoridad administrativa pronuncie una nueva resolución, en virtud de que con tal efecto le estaría coartando su poder de decisión, sin haber examinado el fondo de la controversia. Las conclusiones alcanzadas responden a la lógica que rige la naturaleza jurídica del nacimiento y trámite de cada tipo de resoluciones, según la distinción que tuvo en cuenta la disposición en estudio, de tal modo que en ninguna de las dos hipótesis viola la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, ya que si bien este dispositivo fundamental no establece la posibilidad de que ante la anulación de una resolución administrativa por falta de fundamentación y motivación, se obligue a la autoridad que la emitió, a que reitere el acto de molestia, es inconcuso que cuando dicha autoridad, en virtud de las leyes que rigen su competencia, o con motivo de una instancia o recurso del demandante, debe pronunciarse al respecto, la sentencia anulatoria de su acto infundado e inmotivado que la obligue a dictar otra resolución y hasta a indicarle los términos en que debe hacerlo, como establece la regla general de la disposición examinada, además de que tiene por objeto acatar el derecho de petición que garantiza el artículo 8º constitucional, viene a colmar la

pretensión del particular, pues le asegura una resolución depurada conforme a derecho.

El Pleno o las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, pueden resolver los juicios con características especiales, ejerciendo para ello la llamada *facultad de atracción*. Se consideran juicios con tales características, los que tengan una determinada cuantía elevada o cuando para su resolución sea necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar Jurisprudencia. Para el ejercicio de la facultad en comento, la petición deberá presentarse hasta antes del cierre de la instrucción y la presidencia del Tribunal será la encargada de comunicar lo que corresponda, igualmente antes de ese momento. Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, la que lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda, conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.

En caso de que alguna de las partes estime contradictoria, ambigua u obscura una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá promover por una sola vez, ante la Sala o Sección que la dictó, su aclaración, dentro de los 10 días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación, señalándose la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita. La aclaración se deberá resolver en un plazo de 5 días siguientes a la fecha en que fue interpuesta, sin que se pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no

admite recurso alguno, se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para la impugnación de aquella.

Cabe agregar la facultad que la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo concede al Tribunal para declarar la firmeza de sus resoluciones como se señaló con antelación.

Con lo anterior se tiene por concluido la exposición referente a las etapas que integran el juicio contencioso administrativo ventilado en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que en tales consideraciones una vez agotado el tema materia de estudio de este capítulo se procede a analizar la cuestión relativa a la sentencia.

CAPÍTULO CUARTO.

LA SENTENCIA.

4.1 NOCIÓN GENERAL DE LAS SENTENCIAS.

4.1.1 CONCEPTO.

Todo proceso persigue una meta y esa meta es, precisamente, la sentencia. Ésta es la forma normal de terminación del proceso. Calamandrei afirma que la sentencia es el “corazón del organismo procesal”.⁵⁵ Y, en efecto, toda la actividad procesal, desde la demanda hasta los alegatos, se realiza con el objeto de lograr una decisión del juzgador sobre el conflicto sometido al proceso. El proceso no es sino un instrumento de preparación, documentación y legitimación de la decisión principal del órgano jurisdiccional contenida en la sentencia.

El vocablo sentencia procede del latín sintiendo, que equivale a sintiendo; por expresar la sentencia lo que siente u opina quien dicta.

Couture distingue dos significados de la palabra sentencia: “como acto jurídico procesal 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”.⁵⁶ A su vez, como documento, la

⁵⁵ CALAMANDREI, Piero, *La Génesis lógica de la Sentencia*, *Estudios sobre el proceso civil*, trad., de Santiago Sentís Melendo, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1961, Pág. 370.

⁵⁶ COUTURE, Eduardo, Op Cit. Pág. 277.

sentencia es la pieza escrita, emanada del tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida.

Para Alcalá-Zamora la sentencia “es la declaración de voluntad del juzgador acerca del problema de fondo controvertido u objeto del proceso”.⁵⁷

Por su parte Humberto Briseño Sierra dice que “la sentencia es el acto del juzgador que tiene la mayor trascendencia, no sólo porque se va hacia el exterior del proceso, sino porque recoge de éste los actos de eficacia y de eficiencia, para dejar resuelto el litigio. Además que es la resolución de un tercero imparcial sobre un debate formado precisamente entre partes interesadas, y que en lo administrativo, el debate se sustenta sobre un desacuerdo por la aplicación de una regla de derecho administrativo”.⁵⁸

De las definiciones anteriores se colige que la sentencia es, la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual normalmente pone término al proceso.

4.1.2 NATURALEZA JURÍDICA DE LAS SENTENCIAS.

Es válido señalar que la naturaleza jurídica de la sentencia es, apuntar la terminación de la actividad de las partes dentro del proceso, es decir, que después de plantear las partes al tribunal los puntos sobre los que versa su controversia, de acreditar los hechos con las pruebas que se consideren idóneas y de demostrarle la

⁵⁷ ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Derecho Procesal Penal*, Tomo III, G. Kraft, Buenos Aires, 1945, Pág. 237.

⁵⁸ BRISEÑO SIERRA, Humberto. *La sentencia Naturaleza y Alcances*, Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco años al Servicio de México, Tomo II, 1982, Pág. 556.

aplicabilidad de la norma abstracta por ellos invocada, al caso concreto, han agotado su actividad; las partes han satisfecho las actividades que son necesarias para la consecución del fin que persiguen o sea la presentación de la actividad jurisdiccional, para que el Estado declare los intereses protegidos por el derecho objetivo. Surge entonces la obligación para el Estado, de realizar el acto en que concentra su función jurisdiccional: La sentencia.

4.1.3. REQUISITOS DE LAS SENTENCIAS

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no contiene una disposición que establezca cuáles son los requisitos que la sentencia debe contener, lo cual no ha impedido que las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al emitir sus fallos expresen una serie de datos que permite identificar los elementos formales y sustanciales que debe contener toda resolución jurisdiccional.

La doctrina ha dividido en dos los requisitos de las sentencias: Los formales y los sustanciales. Los requisitos formales se refieren a la forma de redacción y a los elementos que debe contener.

Estableciendo así, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 222, que las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial (la expresión del tribunal que las dicta, el lugar, la fecha, el fundamento legal, la firma del juez, magistrado o ministro, y la autorización del secretario), una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como

doctrinales, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal y dando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Las sentencias tienen una estructura formal dividida en cuatro secciones:

- a) El preámbulo;
- b) Los resultados;
- c) Los considerandos; y
- d) Los resolutivos.

El preámbulo, contiene los datos identificatorios del juicio, como el señalamiento del lugar y de la fecha, del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia. Los *resultandos consisten en una descripción del desarrollo concreto del proceso, es decir*, un relato de los antecedentes de todo el asunto. Los considerandos, son la parte medular de la sentencia. Aquí, después de haberse relatado en la parte de resultandos toda la historia y los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones del tribunal, como resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias y también por medio de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia. Finalmente los *puntos resolutivos* son la parte final de la sentencia en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al reo.

Por otra parte, los requisitos sustanciales no se refieren a los aspectos formales, externos o estructurales de las sentencias, sino, por el contrario, a los requisitos internos o esenciales del proceso.

Castillo Larrañaga y De Pina señalan que “tales requisitos son: La congruencia, la motivación y la exhaustividad”.⁵⁹

La *congruencia* implica la relación que debe existir entre lo aducido por las partes y lo resuelto por el juzgador. Tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial se ha sostenido 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 consiste en que la sentencia se ocupe sólo de los puntos controvertidos.

La Suprema Corte de Justicia respecto de tal distinción señala: “El principio de congruencia de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes y que no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo la interna.”⁶⁰

La congruencia externa consiste, entonces, en la concordancia entre lo resuelto y lo pedido, y la congruencia interna en la coherencia de las afirmaciones y resoluciones contenidas en la sentencia.

El artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla el principio de congruencia al establecer la obligación de que en las sentencias, deben examinarse todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; ocupándose primero de examinar aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; de examinar en su conjunto

⁵⁹ PINA, Rafael de y CASTILLO LARRAÑAGA, José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1966, Pág. 300.

⁶⁰ Cfr. ASJF 1917-1985, 4ª parte, Pág. 772.

los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes; la de no anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

Al respecto, la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación en la tesis visible en la revista de dicho Tribunal, número 65, segunda época, año VI, mayo de 1985, página 901, sostuvo:

“SENTENCIA 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 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 s 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.”

El segundo de los requisitos, la *motivación*, no es exclusiva de sus 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.

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 50 de la ley aludida, pues además de establecer la congruencia de las sentencias, establece que éstas deberán fundarse en derecho.

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.

Lo que antecede quiere decir, que este precepto establece un contenido amplio al término "derecho", acogándose ahí al mandato constitucional previsto en el artículo 14, que establece que la sentencia que se emita debe "ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".

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.

Por su parte, la *exhaustividad* es la consecuencia necesaria de los dos principios anteriores. En efecto, una sentencia es exhaustiva, en la medida que 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 alguna prueba; en otras palabras, al dictar una sentencia debe tenerse mucho cuidado de examinar, agotándolos todos, los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes y a las pruebas rendidas.

Este 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 al hecho de que no se analizaran otros argumentos de impugnación.

En el caso de que no existieran causales de ilegalidad que lleven a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, y sólo existan dichas causales por omisión de los requisitos formales o por violación de procedimiento, la Sala del Tribunal en la que haya recaído el juicio al dictar su fallo respectivo deberá declarar la nulidad para efectos en los términos del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señalando a la autoridad demandada las violaciones a los requisitos 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.

4.1.4 CLASIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS.

Se ha clasificado a las sentencias, en declarativas, constitutivas, y de condena; esta categorización atiende a la finalidad perseguida con la sentencia.

Las sentencias meramente declarativas tienen por objeto la pura declaración de la existencia de un derecho. Entre los ejemplos de esta clase de sentencias, suele mencionarse a la sentencia absolutoria, la cual no constituye ninguna relación ni ordena determinada conducta a alguna de las partes, sino que se limita a absolver al demandado de las prestaciones reclamadas por el actor; es decir, a declarar la inexistencia del derecho reclamado por el demandante.

Las sentencias constitutivas son aquellas que producen el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir una relación contradicha; creando situaciones jurídicas nuevas derivadas de la sentencia, lo que se produce ex nunc, es decir, desde el momento en que la sentencia pasa en autoridad de cosa juzgada. Esto acontece o bien cuando no existe norma abstracta aplicable, y es el juez el que crea el derecho a través de la sentencia, o bien, cuando a consecuencia del fallo, se crean estados jurídicos diversos a los existentes antes del juicio.

Ejemplos de esta clase de estas sentencias, son las que decretan un divorcio, rescinden un contrato determinado, declaran extinguida la sociedad.

Por último, las sentencias de condena son las que ordenan una determinada conducta a favor de alguna de las partes: un dar, un hacer o un no hacer. Ésta es la clase de sentencias más frecuentes. Entre otros ejemplos podemos mencionar la sentencia que condena al pago de una cantidad de dinero determinada; la sentencia que conmina al demandado a entregar un bien reivindicado a su propietario; la sentencia que ordena al demandado la desocupación del local arrendado.

La anterior clasificación de las sentencias no excluye la posibilidad de que una sola sentencia concreta pueda ser considerada dentro de más de una clase.

4.2 LAS SENTENCIAS QUE DICTA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

4.2.1 CLASES DE SENTENCIAS QUE DICTA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

La justicia administrativa en México, sigue un sistema mixto, en el cual son los órganos judiciales, los encargados de revisar jurisdiccionalmente los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, pues es un sistema.

Ahora bien para estar en posibilidad de determinar si el Tribunal emite sentencias declarativas o de condena, es ineludible señalar las principales diferencias doctrinarias entre la sentencia declarativa y la sentencia de condena, citando al efecto al maestro Margain Manatou:

- a) La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el Derecho; la sentencia de condena, además de este efecto, produce también el efecto de constituir título para la realización forzosa de la resolución declarativa.
- b) En la sentencia declarativa, la pretensión del actor, si es procedente, sólo se refuta como existente; en la sentencia de condena se declara en forma expresa cómo deben satisfacerse dichas pretensiones.
- c) La sentencia declarativa afirma un derecho a la pretensión; la sentencia de condena comprueba un Derecho, además debe ser también satisfecho.
- d) La sentencia declarativa afirma sólo el Derecho, la sentencia de condena afirma que este Derecho debe ser cumplido o satisfecho.
- e) De la sentencia declarativa no puede derivarse una ejecución forzosa; la sentencia de condena puede dar lugar a una ejecución forzosa.
- f) La sentencia declarativa es un puro juicio lógico; la sentencia de condena es un juicio lógico, más un acto de voluntad.⁶¹

De las anteriores diferencias, entre lo que debe entenderse por una sentencia declarativa y una sentencia de condena, y de conformidad con la posición que se ha venido afirmando, en el sentido de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicta sentencias que en algunos casos tienen características de ser de anulación y en otros casos dichas características alcanzan elementos importantes de un Contencioso de Plena Jurisdicción, por lo que en tales consideraciones es de concluirse que el Tribunal Fiscal, dicta sentencias que en algunos casos son

⁶¹ MARGAIN MANATOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. 3ª ed., Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1980, Pág. 158 y 159.

declarativas, y en otros las resoluciones llegan a tener algunos elementos de las sentencias de condena.

Robustece la postura anterior el hecho de que tradicionalmente se ha pensado que las sentencias administrativas no son susceptibles de ejecución, entendiéndose por ésta, la realización coactiva de la responsabilidad acertada en la sentencia, por lo que la palabra ejecución, es más usada en los casos en que cabe la realización coactiva de dicha responsabilidad.

Siendo importante precisar que el contenido del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir del 1º de enero de 2006, permite que ante la inejecución se pueda recurrir al procedimiento administrativo tendiente a fincar la responsabilidad en contra del funcionario responsable del incumplimiento.

4.2.2 CAUSAS DE NULIDAD.

El artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece las causas por las cuales una resolución administrativa puede ser anulada. Tal precepto las enumera de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la

resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

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

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

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

..."

Estas causales son las que conforme al derecho francés constituyen el denominado recurso por exceso de poder, también denominado contencioso de ilegitimidad, objetivo o de anulación.

I. Incompetencia del funcionario

La fracción I del precepto aludido contempla la incompetencia del funcionario que haya emitido la resolución o procedimiento impugnados.

Laubadere, citado por Argañarás dice: "La incompetencia constituye un vicio radical del acto administrativo, porque los poderes de los agentes públicos son rigurosamente atribuidos y repartidos por la ley: La noción de la competencia es, en efecto, la base de todo el derecho público." "Por ello –agrega- ha sido la incompetencia el primero en aparecer como medio de anulación."⁶²

⁶² ARGAÑARÁS, Manuel J. *Tratado de lo Contencioso-Administrativo*. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1955. p. 423.

Al respecto cabe señalar que la competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo. El concepto de competencia, usado en Derecho Público, es similar al de capacidad, que se usa en Derecho Privado, ya que ambas se refieren a la aptitud de obrar.

La diferencia entre la capacidad y la competencia radica en que la capacidad es la regla, puesto que los particulares pueden hacer todo lo que deseen, en tanto no haya una norma que lo prohíba; en tanto que en el Derecho Público, la competencia es la excepción, ya que ésta no se presume, sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido y las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza.

La competencia de los órganos administrativos se ha clasificado de diversas maneras, encontrándose entre las más importantes la que toma en cuenta el ámbito del poder o capacidad de actuación de un ente administrativo, conforme a la cual se divide en razón del grado, de la materia, del territorio, del tiempo y de la cuantía.

La primera es aquélla que corresponde a los órganos de la Administración Pública, por su posición en que se encuentran colocados dentro de su estructura jerárquica, así se habla de competencia de los órganos superiores y competencia de los órganos inferiores. La segunda se refiere al tipo o clase de función o actividad que de acuerdo con el orden jurídico se les haya otorgado; es un tipo de competencia que resulta de la especialización que requiere la división del trabajo que exige la función administrativa. La tercera se refiere al ámbito espacial o circunscripción territorial dentro de la cual el órgano administrativo puede ejercer sus

funciones y finalmente, la cuarta se refiere al lapso con el que cuenta el órgano para emitir sus actos. La última se refiere al valor económico que tiene el asunto, conforme al cual se asigna a los órganos superiores la resolución de asuntos de mayor valor económico y a los de menor valor a los órganos inferiores.

En consecuencia, el acto administrativo impugnado estará viciado por incompetencia del órgano administrativo que lo emitió cuando carezca de alguna de las competencias referidas.

La doctrina ha clasificado la incompetencia, en: invasión de funciones; por funcionarios de hecho, y por usurpación de funciones.

En cuanto a la invasión de funciones, Nava Negrete dice que puede realizarse: "a) Por una autoridad inferior sobre el dominio de una autoridad superior; b) Por una autoridad superior sobre el dominio de una autoridad inferior, y c) Por una autoridad administrativa sobre el dominio de una autoridad igual a ella."⁶³

Los dos incisos primeros se refieren a la incompetencia en razón del grado. El ordenamiento jurídico asigna determinada competencia a los órganos administrativos dependiendo de la posición jerárquica que guarden entre sí, sin que la misma pueda ser alterada. El superior jerárquico, no puede asumir la competencia de los inferiores, salvo los casos expresamente autorizados por la norma jurídica, y tampoco el inferior podrá atribuirse la del superior, a menos que exista autorización legal.

⁶³ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1959. p. 228.

Así, en el supuesto del inciso *a*) una autoridad inferior, cuando no cuenta con atribuciones propias, sólo puede actuar en los casos de suplencia o de delegación de atribuciones, pero en tales casos debe actuar conforme el ordenamiento jurídico lo prevé. La suplencia sólo puede darse en los términos y condiciones establecidas en la norma jurídica, y ésta sólo opera de manera temporal. La delegación para que pueda operar, es menester que la norma jurídica la autorice, pues de lo contrario no podrá efectuarse.

El segundo caso, a que alude el inciso *b*), se refiere a que los superiores no pueden ejercer las atribuciones propias de los inferiores, si una ley o reglamento no lo autoriza. Su actuación sólo puede darse en los casos de que exista la avocación.

La avocación se lleva a cabo cuando un órgano superior ejerce las facultades o atribuciones que, por ley o por delegación tiene a su cargo un órgano inferior. Se dice que el superior se "avoca" a la atención de determinados asuntos.

En nuestro país no ha sido desarrollada esta figura, no obstante que implícitamente se utiliza cuando en los acuerdos de delegación de facultades a las dependencias, se establece que su ejercicio también podrá realizarlo la unidad administrativa inmediata superior al delegado.

Por lo que se refiere al supuesto del inciso *c*), la incompetencia se produce cuando una autoridad de igual rango jerárquico que otra produce actos administrativos que sean de las materias, o dentro de un territorio determinado, o de una determinada cuantía, respecto de los cuales otra autoridad es únicamente la competente.

Fuera de los casos de invasión de funciones, se presenta la incompetencia en razón del tiempo, la cual tiene lugar cuando la competencia asignada a un órgano administrativo es ejercida fuera del lapso otorgado, ya sea porque se hizo antes del tiempo o momento en que legalmente le corresponde actuar al órgano respectivo; o bien con posterioridad al vencimiento de la oportunidad en la que legalmente pudieron ser ejercidas, que en nuestro sistema se le conoce como "caducidad de facultades".

En cuanto a la incompetencia por funcionarios de hecho, ésta se presenta en los casos en que un funcionario público, el cual ejerce funciones públicas, pero que ocupa el cargo ya sea con un nombramiento irregular (vicios en el acto de nombramiento), o por haber sido suspendido o revocado su nombramiento.

El funcionario de hecho, o de facto, se caracteriza porque ejerce la función bajo apariencia de legitimidad. "El que ejercita de facto la función pública, presenta todas las exterioridades del funcionario regular; lo que hace que el funcionario de facto se considere un verdadero funcionario, pues la inexistencia en sus condiciones o procedimientos ilegales relativos a su nombramiento o designación, son generalmente desconocidos por el público en general, de tal manera que su actuación se presume válida.

En cuanto a la impugnación de los actos emitidos por funcionarios de facto, por falta de competencia, se considero que tal incompetencia al ser de origen no podía ser materia de controversia en la vía contencioso administrativo.

No obstante lo anterior, el remedio para los actos provenientes de los funcionarios de hecho, se encuentra establecido en el artículo 214 fracciones I y II del

Código Penal Federal que establece el delito de ejercicio indebido de servicio público, cuando un servidor público ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales; o bien cuando continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido, respectivamente.

En cuanto a la incompetencia por usurpación de funciones, se presenta bien porque el acto administrativo haya sido producido por quien carece de toda investidura pública, o porque el órgano administrativo haya efectuado actos que corresponden a otros de los Poderes del Estado.

Al respecto, Alfonso Nava Negrete señala que la usurpación "...es susceptible de dos modalidades; a) La intrusión de la autoridad administrativa en el campo propio del poder legislativo o de las autoridades jurisdiccionales, sean judiciales o administrativas, b) La intrusión de una persona, desprovista de toda autoridad pública, en el ámbito de la materia administrativa (los actos administrativos producidos por un particular)".⁶⁴

Respecto de esta clase de incompetencia la doctrina niega que puede ser objeto del juicio contencioso, por lo que al igual que tratándose del funcionario de facto, el remedio para la actuación del usurpador se encuentra en el Código Penal Federal, que en su artículo 250 fracción I, establece el delito de usurpación de funciones públicas.

⁶⁴ *ob. cit.*, pág. 227

Finalmente, cabe señalar que mediante el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1995, se adicionó un último párrafo al artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, donde se prevía que el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podría hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad demandada para dictar la resolución impugnada. Situación que ha sido conservada por la nueva ley vigente.

En esta medida, cuando la sala que esté conociendo del juicio advierta que la providencia en controversia fue dictada por la autoridad demandada la cual carezca de la competencia legal para hacerlo procederá a declarar su nulidad, no obstante que el actor no haya hecho valer en sus conceptos de impugnación dicha causal de nulidad.

II. Omisión de Requisitos Formales.

La fracción II del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en estudio, contempla el vicio por defecto de forma de la resolución administrativa.

Antes de continuar con el abordamiento del presente tema es pertinente hacer referencia a la clasificación de los requisitos formales de conformidad con la doctrina la cual los clasifica en dos: formas substanciales y formas secundarias. Las primeras son aquellas que influyen en el fondo del asunto y que de no cumplirse dan lugar a la nulidad del acto. Por el contrario, las segundas no tienen una influencia determinante sobre el contenido del acto, y por lo tanto, no producirán su nulidad.

La anterior clasificación es recogida por la fracción en comento pues no toda omisión a los requisitos formales es causa de nulidad, sino sólo aquellas que afecten las defensas del particular y trascienden al sentido del acto, como se verá más adelante.

Continuando con la exposición del tema en estudio, cabe decir que la forma es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, en virtud de que a través de ella se exterioriza la voluntad del órgano administrativo, por lo que, si la voluntad no se manifiesta de alguna manera, no existe dicho acto.

La forma de exteriorización de la voluntad puede representarse de dos maneras diferentes:

- a) La instrumentación o documentación de la voluntad y
- b) La publicidad del acto.

En cuanto a la primera, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación establece los requisitos formales que deben contener los actos administrativos, los cuales consisten en:

- I. Constar por escrito.
- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Estar fundado y motivado.
- IV. Expresar el objeto o propósito de que se trate.
- V. Ostentar la firma del funcionario competente.
- VI. En su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.

Por otra parte, es de mencionarse que en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 30, además de los anteriores, podemos considerar como requisitos formales de los actos administrativos, los siguientes:

- a) Mencionar el órgano del cual emana;
- b) Sin error hacer referencia específica de identificación del expediente, de los documentos o de los nombres completos de las personas.
- c) Mencionar el lugar y fecha de emisión;
- d) Mencionar la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- e) Mencionar los recursos administrativos que procedan.

Tales requisitos formales son aplicables a los actos administrativos de las autoridades fiscales y administrativas, en razón de lo establecido por el artículo 16 constitucional, mismo que más adelante será objeto de análisis.

- a) La forma escrita.

Por regla general, la exteriorización de los actos administrativos lo constituye la forma escrita, lo cual permite por un lado, determinar de una manera más exacta la decisión del órgano administrativo, al establecerse con certeza el contenido de los deberes o derechos de que tales actos emanan, y por otra parte, valorar debidamente la legitimidad del acto.

Ahora bien, aun cuando la forma escrita constituye una garantía de los administrados, consagrada por el artículo 16 constitucional, no existe norma jurídica

que imponga una determinada estructura formal del acto; aunque, cabe señalar, que existen prácticas y usos administrativos en el sentido de emitir los actos administrativos apegados a determinados moldes. Sin embargo, tales usos no tienen ninguna fuerza jurídica, por lo que las exigencias formales que tales actos deben satisfacer para ser legítimas, no pueden ser juzgados de acuerdo con tales usos, sino con base en las establecidas por las leyes que las reglamenten.

En relación al tema los únicos actos administrativos que pueden impugnarse en el contencioso administrativo federal, sólo son los que se han manifestado a través de la forma escrita y la negativa ficta.

b) La autoridad que lo emite.

En los actos administrativos debe haber una mención expresa del órgano o autoridad que lo emite, a fin de que el gobernado, por un lado, esté en condiciones de saber a quién se le ha de imputar; y, por otra parte, el poder determinar si tal órgano resulta competente o no para emitirlo. La omisión de tal requisito implica dejar en estado de indefensión al administrado, pues desconoce los supuestos indicados, lo que traería como consecuencia la "ilegalidad del acto administrativo".

c) La Fundamentación y la Motivación.

La fundamentación y motivación constituye una garantía establecida en el artículo 16 constitucional, que todo acto de autoridad debe cumplir, la cual consiste en la declaración de cuáles son las circunstancias de derecho y de hecho que han

llevado al órgano administrativo a emitir el acto. En consecuencia, dicha garantía comprende los aspectos jurídicos y fácticos con los que la Administración pretende sostener la legalidad de su acto.

Pero para que se pueda considerar que un acto administrativo cumple con tales requisitos, no es suficiente que contenga la cita de preceptos legales y las razones que han llevado a la autoridad a dictar un acto determinado, sino que es menester que entre los fundamentos jurídicos y los antecedentes de hecho exista una perfecta adecuación; es decir, que entre ambos extremos exista una necesaria relación de causalidad.

Si bien, se ha considerado que la garantía que nos ocupa es concomitante al acto administrativo; es decir, que se expone en el propio acto, existe a nivel jurisprudencial la idea de que la misma puede realizarse previamente al acto.

Pero, para que tal situación tenga lugar es menester que: *a)* el acto tenga su apoyo en informes o dictámenes; *b)* que tales actos hayan sido del conocimiento del gobernado.

Así, en la jurisprudencia N° 178 de la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, se estableció:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. PARA CUMPLIR CON ESOS REQUISITOS NO ES NECESARIO VICIAR EL CONTENIDO DEL ACTA DE AUDITORÍA EN LA RESOLUCIÓN QUE DERIVE DE LA MISMA.- Si la resolución en la que se liquiden diferencias de impuestos a cargo de un causante, determinadas con base en los hechos asentados en un acta de auditoría, hace referencia a esta circunstancia, no es necesario transcribir el acta en la resolución, pues el causante al

firmarla y serie entregada una copia de la misma, tiene conocimiento de los hechos asentados en ella, lo que hace posible su defensa y, por tanto, no se viola el artículo 16 constitucional si en la resolución se establece que los ingresos omitidos se determinaron con base en facturas de compras proporcionadas por el sujeto pasivo visitado, citándose los folios del acta respectiva y las cantidades, sin detallarse las características de dichas facturas, pues resulta obvio que si fueran presentadas por la actora ésta no desconoce su contenido, máxime si no se inconformó en contra de los hechos asentados en el acta, en los términos de la fracción VII del artículo 84 del Código Fiscal de la Federación. Por otra parte, también debe considerarse fundada la resolución al citarse los preceptos legales aplicables.

Otra excepción a la fundamentación y motivación concomitante a la emisión del acto administrativo, consiste en que, no obstante de presentarse la ausencia de tales requisitos, tal situación no afecte los derechos del gobernado y no trascienda al fondo del acto, pero siempre y cuando el propio afectado conozca los motivos y los preceptos legales que sirven de base a la autoridad para emitir su acto.

Por último, cabe señalar que mediante el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 15 de diciembre de 1995, se adicionó un último párrafo al artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que prevía que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podría hacer valer de oficio, la ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, circunstancia que se conserva en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En tal virtud, cuando la sala que esté conociendo del juicio advierta que la providencia a debate carezca de la total fundamentación y motivación tiene la

facultad de proceder a declarar su nulidad, no obstante que el actor no haya hecho valer en sus conceptos de impugnación dicha causal de nulidad.

d) Objeto o Propósito del Acto.

Lo que el acto administrativo resuelve, decide o certifica, constituye el objeto del mismo. Por tal motivo, el objeto se encuentra íntimamente vinculado, o, por lo mismo, se le identifica con la competencia del órgano administrativo, en cuanto que es la que determina el campo de acción de las autoridades; es decir, sobre lo que pueden validamente resolver, decidir o certificar dichas autoridades.

Por esto, constituye un requisito formal de todo acto administrativo al expresar el objeto del mismo, puesto que ello va a permitir al gobernador conocer su contenido, y así también determinar si existe o no algún vicio en el objeto.

Por último, doctrinalmente se ha considerado que el objeto o propósito del acto ha de expresarse en la parte dispositiva o resolutive del mismo. Sin embargo, no existe precepto legal que establezca en cuál parte del acto deba hacerse.

e) La Firma del Funcionario.

En virtud de que los órganos administrativos carecen de una existencia psicofísica, necesitan de personas físicas que manifiesten la voluntad del Estado. Estas personas físicas, como titulares del órgano, constituyen su elemento subjetivo, que ejercitan su elemento objetivo (la competencia), en el quehacer administrativo.

Por tal razón, la firma del funcionario constituye uno de los requisitos esenciales del acto, ya que a través de ella se acredita que la voluntad del órgano administrativo efectivamente ha sido emitida de la manera que en el acto se indica y, en consecuencia, su omisión representa la inexistencia de esa voluntad.

Ahora bien, la existencia de la firma del funcionario en el acto administrativo debe constar plenamente y de manera autógrafa; es decir, debe ser estampada del puño y letra del funcionario que haya emitido tal acto.

f) Nombre del Destinatario.

En virtud de que el destinatario (sujeto pasivo) del acto administrativo constituye la persona sobre la que recaen los efectos del mismo, es un requisito formal que se exprese su nombre o bien, en el caso de desconocerse, los datos que permitan su identificación.

Por tal motivo, el cumplimiento de este requisito permitirá conocer a qué gobernado le corresponde cumplir con las obligaciones impuestas en el acto o, en su caso, el titular de los derechos contenidos en el mismo, lo cual no sería posible si se omitiera el nombre del destinatario, lo que, además traería como consecuencia que el acto no pudiera surtir sus efectos.

g) Publicidad del Acto Administrativo.

Por lo que respecta a la publicidad del acto administrativo, y aun cuando existe un sector de la doctrina que considera a este requisito como parte esencial del

procedimiento, y no como una forma del acto, ya que el acto administrativo que no ha sido publicado, no puede producir efectos y, en consecuencia, no hace surgir tal acto, por lo que la publicidad sí constituye un requisito formal del mismo.

El artículo 134 del Código Fiscal de la Federación establece las formas en que serán notificados los actos administrativos, las cuales consisten en:

- I. Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que pueden ser recurridos.
- II. Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.
- III. Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse desaparezca después de iniciadas las facultades de comprobación, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este Código y en los demás, casos que señalan las leyes fiscales y este código.
- IV. Por edictos, únicamente en el caso de que la persona a quien debe notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de su representante no se encuentren en territorio nacional.
- V. Por instructivo, solamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 137 de este Código.

Por su parte el artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que las notificaciones, citatorios, emplazamientos,

requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

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

II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo. También podrá realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos; y

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

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

III. Violación de procedimiento.

La fracción III del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo citada, contempla la violación a las formalidades del procedimiento que deben seguirse previamente a la emisión del acto impugnado.

La doctrina ha englobado dentro de un mismo concepto las formas y las formalidades del acto administrativo. Sin embargo, entre la forma del acto y las formalidades del procedimiento existen diferencias que impiden darles el mismo tratamiento.

Las formalidades del procedimiento, constituyen aspectos que forman parte del procedimiento administrativo, y por lo tanto, resultan requisitos anteriores o previos al acto administrativo, que en caso de haber sido transgredidos darán lugar a vicios en el procedimiento. En cambio, *las formas del acto*, al constituir el medio por el cual se exterioriza la voluntad administrativa, su existencia resulta concomitante al acto, que al no cumplirse se produce el vicio de forma del acto administrativo.

En consecuencia, los vicios de procedimiento tendrán lugar en los casos en que no se cumplen los requisitos establecidos por la ley en la preparación de la voluntad administrativa. La elaboración del acto administrativo está sujeto a una serie de formalidades establecidas por el ordenamiento jurídico, al que se le denomina procedimiento administrativo, por lo que cuando la autoridad no cumple con la serie de trámites y formalidades establecidas por la ley, antes de emitirse el acto administrativo, su incumplimiento además de viciar la voluntad administrativa porque no se ha preparado conforme lo establece la ley, trae como consecuencia la ineficacia de la Administración y la violación a los derechos del gobernado.

Ahora bien, como garantía del gobernado, las formalidades del procedimiento se encuentran consagradas en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, bajo el concepto genérico de "formalidades esenciales del procedimiento", las cuales se han desarrollado ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia, en un doble aspecto: oportunidad de defensa y oportunidad probatoria.

La defensa se establece con el propósito de que los gobernados se encuentren en posibilidad de hacer valer sus derechos, por lo tanto presupone a su vez el derecho de audiencia.

El derecho de audiencia implica la participación activa de los administrados, la cual no debe limitarse a la simple presencia del interesado, ni a su derecho de ser oído, sino a garantizar su plena participación en el quehacer administrativo.

Por tal motivo, corresponde a los órganos que tramitan el procedimiento administrativo de realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan su decisión y a su vez permitir al gobernado el derecho de ofrecer, antes de la emisión del acto, todo tipo de pruebas que le sirvan de base para acreditar sus pretensiones.

Sin embargo, lo expuesto sólo hace referencia a los aspectos generales sobre el contenido de los requisitos esenciales que debe contener todo tipo de procedimiento administrativo, ya que en lo particular, es menester observar en cada caso concreto cuáles son las formalidades que las leyes establecen para la producción de actos administrativos que regulan.

Por último, al efecto es necesario señalar algunos de los supuestos que de conformidad con la nueva ley, en relación con las fracciones II y III del artículo 51 aludido no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada:

“Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

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

Por otra parte es factible adicionar los supuestos que a juicio de la doctrina, constituyen vicios de procedimiento que dan lugar a la nulidad del acto administrativo, por afectar las defensas de los gobernados, destacando entre ellos: las reglas relativas a notificaciones o citaciones; recepción de pruebas; observancia estricta a los plazos establecidos en la ley; el conocimiento oportuno y veraz a los particulares de los documentos que servirán de base a la autoridad para la emisión de su acto administrativo; la admisión de recursos o instancias legalmente procedentes sin exigir formalidades a los particulares que entorpezcan sus defensas, etcétera.

IV. Violación a la ley.

La fracción IV del precepto a estudio, contempla lo que la doctrina denomina como el vicio de "violación a la ley", por lo que al efecto es necesario citar a Argañarás quien dice que: "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, el 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 falsa aplicación de esa norma." ⁶⁵

De la transcripción efectuada con antelación se advierte que las tres maneras que dan lugar a la "violación de la ley" coinciden con los supuestos previstos en esta fracción y que son: si los hechos que motivaron la resolución impugnada no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, extremos de la

⁶⁵ *ob. cit.*, pág. 429

presencia del error de hecho a que se refiere el tratadista referido en el punto 3; y si el acto administrativo fue dictado en contravención a las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar la debida, estaremos en presencia de las dos maneras restantes.

La causal en comento difiere de las anteriores ya que en este caso el funcionario competente emite el acto con observancia de 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.

V. Desvío de poder.

La fracción V del citado artículo 51, hace alusión al desvío de poder, regulando tanto los casos de imposición de multas, como todos los actos emitidos en ejercicio de facultades discrecionales.

Antes de proceder al estudio de desvío de poder, es menester hacer alusión a las denominadas facultades discrecionales, ya que conforme a lo preceptuado por la fracción en comento, aquél sólo tiene lugar tratándose de tales facultades.

Se entiende por facultades discrecionales, aquéllas 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.

En contraposición a dichas facultades, existen las llamadas regladas, las cuáles consisten en que ante determinadas circunstancias la norma jurídica prescribe los términos en que ha de emitir su decisión el órgano administrativo.

Tanto las facultades regladas como las discrecionales se establecen para que la actividad administrativa sea eficaz, conveniente y oportuna, pero en algunos casos la norma jurídica es quien determina esa eficacia, consecuencia u oportunidad (facultades regladas); y en otros casos se deja a la libre apreciación del órgano que emite el acto (facultades discrecionales).

Sin embargo, las facultades discrecionales no pueden ejercerse en forma ilegal. El hecho de que tales facultades otorgan al órgano administrativo cierta libertad para decidir su obrar, no implica que lo haga en forma arbitraria; por tal motivo, la actividad discrecional, como toda actividad administrativa, debe desarrollarse conforme a derecho.

Para que la actividad discrecional no se ejerza ilegalmente se han establecido limitaciones a la misma, las cuales determinan el campo de acción de la discrecionalidad y permiten su control jurisdiccional.

Como límites a la actividad discrecional se han considerado:

- a) La razonabilidad;
- b) La buena fe y
- c) El desvío de poder.

De tales limitaciones, las dos primeras se encuentran contempladas como causales de nulidad, en las fracciones II y III del artículo 51 de la Ley Federal de

Procedimiento Contencioso Administrativo, al referirse los supuestos de omisión en requisitos formales y por violación a la ley, en tanto que *la razonabilidad* implica que el acto administrativo sea justo, proporcionado, equitativo; en consecuencia, dicho acto será irrazonable cuando: *a)* no se den los motivos ni los fundamentos; *b)* no se tomen en cuenta los hechos y las pruebas acreditados en el expediente administrativo; y *c)* no exista adecuación entre los motivos del acto y los preceptos legales invocados como fundamento del mismo. Por su parte, *la buena fe*, sirve de limitante a la actividad discrecional de la Administración, pues parte de la confianza que debe prevalecer en la actuación administrativa, por lo que el acto, producto del ejercicio de facultades discrecionales, será ilegal cuando en su emisión se haya usado la mala fe, que lleven al engaño o al error al administrado, lo que se traduciría en una falsa o indebida motivación del acto, que lo haría ilegal.

En este orden de ideas por lo que respecta al desvío de poder, que como causal de nulidad se encuentra previsto en la fracción materia de este apartado, la doctrina ha considerado que tiene verificativo para determinar la nulidad del acto administrativo, en tres casos, cuando el funcionario actúa con:

1. *Un fin personal*. En este caso, el acto administrativo ha sido emitido para satisfacer las aspiraciones personales del agente público; como puede ser venganza, partidismo, favoritismo, lucro, etc.

2. Con la finalidad de favorecer a un tercero o a un grupo de terceros.

3. Con la finalidad de favorecer a la Administración Pública. En este caso se trata de un fin administrativo pero distinto del contemplado por la ley. Se presenta con mayor intensidad que los anteriores. El funcionario protege un interés

general pero diverso al esperado por la ley. Por ejemplo, aplicar mayor número de multas, no para desalentar el incumplimiento de ordenanzas sino para obtener mayores fondos para la comuna.

Sin embargo, no obstante que el desvío de poder se encuentra contemplado como una causal de nulidad de los actos administrativos, en el orden procesal existe dificultad probatoria para demostrar dicha causal.

La dificultad de demostrar el desvío de poder obedece al carácter subjetivo de las intenciones del funcionario, el cual normalmente procura disimular que actuó con un fin distinto al requerido por la ley, ya que, el acto es emitido con la competencia requerida, con las formalidades y procedimientos establecidos, lo cual hace que tal acto se encuentre revestido de una aparente legalidad, y, por lo mismo, la desviación existente no es fácil demostrarla.

Sin embargo, esa dificultad no resulta insalvable, ya que el funcionario que ha actuado con desvío de poder ha dejado constancias de su conducta ilegal, que puede acreditarse con pruebas documentales, testimoniales, presuncionales u otras que sean idóneas para tal efecto.

Por su parte Cretalla Javier, señala los "síntomas denunciadores del desvío de poder", los que consisten en:

A) *La contradicción del acto con actos o medidas posteriores.* Como es el caso de que el funcionario fiscal se ha rehusado a conceder dispensa de garantía del interés fiscal, y, en cambio, en meses posteriores concede otras peticiones de dispensa sin haber variado sus criterios por las que negó la anterior.

B) *Contradicciones del acto con actos o medidas anteriores.* Como puede acontecer en el caso de que se deje sin efectos el nombramiento de un funcionario público, argumentando razones de incapacidad cuando días antes se le habían confiado encargos delicados, de confianza, los cuales había resuelto satisfactoriamente.

C) *Motivación excesiva.* La cual puede servir de indicio de que el funcionario pretende defender su acto en forma *a priori*, justificando fuera de lo normal su actuación.

D) *Injusticia manifiesta.* Consiste en las determinaciones impuestas en razón de un interés privado, sin la suficiente razón de interés público.

E) *Disparidad de tratamiento.* Lo que se presenta cuando el funcionario ante hechos iguales, adopta medidas contradictorias.

F) *Presiones sobre el funcionario.* Tiene lugar cuando el funcionario, después de ser presionado por un tercero, toma una decisión contraria a la esperada por el gobernado.

Pero para que tales presunciones puedan ser eficaces para demostrar la desviación alegada, es necesario, como ya se expresó al analizar tal prueba, invocar los supuestos en que se apoyan, así como los diversos medios probatorios de los cuales se derivan tales hechos.

4.2.3 EFECTOS DE LA SENTENCIA.

Conforme a lo establecido por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 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, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La

declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, 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, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga

derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

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

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley.”

De la anterior transcripción se advierte que las sentencias que dicten las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, precisarán los términos conforme a los cuales la autoridad demandada deberá, dictar su nueva resolución, en los siguientes casos:

- a) Cuando la nulidad se apoye en la omisión de requisitos formales, que afecten la defensa de particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, excepto cuando se trate de facultades discrecionales.
- b) Cuando la nulidad se apoye en vicios del procedimiento, que afecten la defensa del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, excepto cuando se trate de facultades discrecionales.
- c) Cuando la nulidad se apoye en las demás causales de anulación.

En los dos primeros supuestos, excepto tratándose de facultades discrecionales, la nulidad será siempre para el efecto de que la autoridad emita su nueva resolución o reponga el procedimiento, según sea el caso, debiéndose precisar en la sentencia en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al

sentido de a resolución impugnada, señalándose, además, los términos en que deberán ser subsanadas tales violaciones.

El último supuesto, se refiere a aquellos casos en que en la sentencia se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo o a la devolución de una cantidad.

Derivado de lo anterior, se tiene que en los casos de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, la sentencia, en los casos en que precise los términos en que debe dictarse otra, tendrá efectos restitutorios de los derechos subjetivos que hayan sido violados al actor, o el cumplimiento de una obligación, como son los casos de devolución de ingresos indebidamente percibidos por el Estado, en materia de pensiones civiles o militares, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en materia de pago de daños o perjuicios causados por servidores públicos a los gobernados.

Asimismo, y por lo que respecta a las materias nuevas de la competencia del Tribunal, tenemos los casos de actos o resoluciones administrativas dictados sobre interpretación y cumplimiento de contratos, no sólo de obra pública celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, sino también por las entidades del sector paraestatal. Además de los actos o resoluciones administrativos dictados en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios del sector público; respecto de sanciones disciplinarias impuestas por las Universidades Públicas, integrantes de la Administración Pública Federal Paraestatal, a sus alumnos; o bien en materia de la legalidad de las expropiaciones; de la revocación de concesiones administrativas, como son: a) de

servicio público; *b*) de uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, y *c*) de obra pública (como son las de carreteras, caminos, puentes, puertos, marinas, etcétera), en las que no sólo se conocerá y resolverá sobre la legalidad de la revocación, sino también, en su caso, de la indemnización de la expropiación y de la que legalmente se tenga que dar al concesionario por el rescate de la concesión, en caso de que esta sea procedente.

Por otro lado, es de mencionarse que no obstante que hubiera violaciones de forma o de procedimiento, tratándose de facultades discrecionales la sentencia no precisará los términos en que la autoridad demandada debe dictar su nueva resolución.

En esta medida, tenemos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en atención a ciertos actos impugnados y tomando en cuenta la pretensión del demandante, actuará como un Tribunal de mera anulación y en cuanto a otros actos, lo hará como de plena jurisdicción, ya que respecto de los primeros se concretará a restaurar la legalidad violada y en los segundos no sólo procederá a declarar la nulidad del acto impugnado sino también declarará la existencia del derecho subjetivo violado, condenando a la autoridad a su restablecimiento y al cumplimiento de las obligaciones respectivas.

En esta tesitura, por lo que hace alusión a la nulidad para efectos cabe manifestar que la misma fue contemplada por la Ley de Justicia Fiscal y que al abrogarse, el sistema de precisar las bases sobre las cuales la autoridad administrativa deberá dictar un nuevo acto, no fue suprimido por los Códigos Fiscales de la Federación de 1936, de 1966 y el que continuó vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 en la parte relativa al juicio contencioso administrativo, sino que se mantuvo.

En efecto, en los artículos 204, del ordenamiento aludido de 1938 y en el 230 del de 1966, también se establecía cuando la sentencia declare la nulidad del acto impugnado, indicará las bases conforme a las cuales debe dictar la autoridad fiscal una nueva resolución, salvo los casos en que se limite a mandar a reponer el procedimiento, y cuando se limite a reconocer la ineficacia de un acto favorable al particular.

Por su parte, el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, derogado actualmente, en su último párrafo, establecía que:

“Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará, la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá, indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.”

En consecuencia, las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen doble naturaleza en cuanto que por un lado, participan de las características que la doctrina francesa atribuye al contencioso de anulación, pero por otro lado, también pueden contener elementos que dicha doctrina establece para el contencioso de plena jurisdicción. De tal manera que el contencioso-administrativo que se tramita ante dicho tribunal, es mixto o ecléctico, puesto que el tribunal tiene competencia para juzgar en abstracto de legalidad de los actos administrativos y declarar así la nulidad de la resolución impugnada; pero también tiene competencia para modificar dicho acto, estableciendo en la sentencia de nulidad

las bases conforme a las cuales la autoridad administrativa ha de dictar uno nuevo, reconociendo la existencia del derecho subjetivo violado y condenando a la autoridad a su restablecimiento y al cumplimiento de las obligaciones tendientes al restablecimiento de tal derecho.

Finalmente es pertinente señalar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse o emitir la resolución definitiva en un plazo de cuatro meses, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación. En el caso de que en contra de la sentencia se interponga recurso, se suspenderá el efecto del fallo impugnado hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Ahora bien, si la autoridad no repone el procedimiento ni dicta la resolución respectiva dentro del plazo señalado, implica que la consecuencia legal de tal omisión sea el que la autoridad ya no pueda emitir su acto ni reponer el procedimiento, en razón de que su derecho precluyó, salvo en aquellos casos en que en cumplimiento de la sentencia dictada por el Tribunal, deba dictar una resolución que le confiera una prestación al actor, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

Sin embargo, aunado a lo anterior cabe la posibilidad legal de que el demandante haga uso del derecho que le concede el artículo 58 de la ley citada con antelación, promoviendo la queja correspondiente.

4.2.4 ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DE LA NULIDAD PARA EFECTOS.

A efecto de clarificar el objetivo de esta investigación es conveniente hacer alusión a la supremacía constitucional y a las garantías de seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

4.2.4.1 LA CONSTITUCIÓN LEY SUPREMA.

*“Sobre la Constitución nada,
sobre la Constitución nadie”*

José María Iglesias.

En el mundo jurídico comúnmente se denomina a la Constitución Política con un seudónimo, *“Ley Suprema”*. El empleo de tal seudónimo no es únicamente producto de la costumbre doctrinaria sobre las teorías de la Constitución, pues ella misma se autodenomina así, siendo el artículo 133 de la misma el que contiene el llamado principio de supremacía constitucional, en los siguientes términos:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En tales circunstancias, aunque la Constitución comparta el título de Ley Suprema con otras disposiciones jurídicas, como las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, lo cierto es que al mencionarse en primer término, se ubica en una posición de mayor jerarquía.

En tal virtud, tenemos que al ser la Constitución la Ley Suprema y fundamental del Estado mexicano, implica que ésta no puede estar supeditada o sujeta a ninguna otra disposición jurídica, y a su vez quiere decir, precisamente, que ninguna disposición jurídica puede estar por encima de la propia Constitución, y en caso de que por cualquier circunstancia así fuera, debe optarse por la aplicación de ésta.

Lo anterior es así, en gran parte por lo dispuesto en el precepto en comento, respecto de la obligación de los jueces de los Estados de arreglarse a la Constitución Federal, a pesar de la contradicción que pudiera haber entre ésta y las Constituciones o leyes de los Estados. Pero dicha disposición no sólo obliga a su sometimiento a los jueces locales, ya que el artículo 133 citado se complementa con el artículo 128 de la propia Constitución, que a la letra dispone:

Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

De la interpretación armónica de los referidos preceptos constitucionales se advierte que la Constitución también debe ser acatada por el resto de las autoridades, por lo que como dice Ignacio Burgoa la Constitución es *“el ordenamiento fundamental y supremo en que se proclaman los fines fundamentales del Estado y se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público de imperio*

para realizarlos”;⁶⁶ y tiene en todo caso preferencia aplicativa sobre cualquier disposición secundaria que la contraríe, tenga la forma de una ley o de otro acto proveniente necesariamente de una autoridad, pues la Constitución controla, como apunta Burgoa, al poder público del Estado.

Pero ¿cómo se respeta la preferencia aplicativa de la que se habla? En principio de manera espontánea y natural. Sin embargo, si la Constitución pudiera ser quebrantada impunemente, los principios que la misma establece no pasarían de ser teóricos o meros mandamientos éticos, lo cual es inadmisibles en un sistema jurídico como el nuestro, por ello es necesario una defensa coercitiva Constitucional, que lo ideal es que opere de manera excepcional, a efecto de reparar las violaciones cometidas por las autoridades y mantener a los poderes dentro de sus órbitas respectivas.

En nuestro país corresponde a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, (Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito, Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación); la defensa o control Constitucional para hacer funcionar el principio de la supremacía a la que se ha hecho referencia, a través del Juicio de Amparo, en términos de lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de nuestra Ley Suprema, fenómeno que es producto de una reminiscencia histórica, según la cual debe existir un poder independiente e imparcial, aislado lo más posible de los debates políticos, integrado por jueces, autoridades morales con los conocimientos especiales que la cuestión requiere.

⁶⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “*Derecho Constitucional Mexicano*”, Ed. Porrúa, México 1973. p. 319.

Así pues, se dice que la naturaleza jurídica del Juicio Contencioso Administrativo, es la de un medio de control de la legalidad de los actos administrativos, por lo que no debe de abordar cuestiones sobre la constitucionalidad de éstos, sin embargo, esta afirmación no es del todo exacta ni definitiva, pues existen casos en que, por excepción, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano jurisdiccional no perteneciente al Poder Judicial, puede conocer de la constitucionalidad de actos o resoluciones de autoridad, siendo estos:

a) Cuando la interpretación constitucional de los preceptos aplicados haya sido establecida previamente por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, en tesis jurisprudencial, aplicable exactamente al caso de que se trata, sin requerir de mayor estudio o de la expresión de diversos argumentos, pues en ese caso, se trata de un aspecto de legalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 192 y 193, de la Ley de Amparo, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado a acatar la Jurisprudencia; y,

b) Cuando el análisis Constitucional sea en relación a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, refiriéndose a violaciones legales, procedimentales, formales, o que estén vinculadas con cuestiones de competencia de la autoridad administrativa, pues tales aspectos están permitidos por el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como una facultad ordinaria conferida al citado Tribunal, con el propósito fundamental de controlar la legalidad de los actos administrativos.

En tales circunstancias, podemos concluir que el Juicio Contencioso Administrativo, al igual que el de Amparo, también se convierte en un medio indirecto de control para que los actos administrativos se ajusten a nuestra Ley Suprema, sólo

que el primero, se apoya en violaciones a preceptos de la legislación secundaria, en relación con los Constitucionales, y el segundo, en violaciones a estos últimos, en relación con los primeros, situación que en todo caso no importa demasiado, pues es en realidad igual en ambos juicios el análisis de fondo de la cuestión planteada y las consecuencias para el gobernado, en cuanto a que se deje sin efectos el acto que le causa agravio.

4.2.4.2. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

De manera previa al tratamiento de las garantías de seguridad jurídica plasmadas en nuestra Carta Magna, es pertinente hacer una breve acotación conceptual.

Así pues, el jurista mexicano Ignacio Burgoa al abordar el tema señala, *“directa y primariamente, frente a los miembros singulares del Estado o gobernados, la autolimitación estatal y las limitaciones jurídicas a la actuación de las autoridades se revelan en las garantías individuales, por tanto, éstas se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal.”*⁶⁷ De la anterior expresión advertimos que la garantía individual implica una relación jurídica, cuyos sujetos inmediatos y directos son el gobernado (sujeto activo) y el Estado (sujeto pasivo), representado por sus autoridades.

⁶⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *“Las Garantías Individuales”*, Ed. Porrúa, México 1996. p. 166.

Ahora bien, dadas las características jurídico políticas y, por tanto, autoritarias del Estado, la relación jurídica aludida no es de igual a igual, sino entre dos entes situados en distinto plano, por lo que es de supra a subordinación. Así pues, los actos del Estado, al ser autoritarios, a diferencia de los actos de los gobernados, tienen como notas esenciales y distintivas la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad, es decir, para existir no requieren de la voluntad de los sujetos a los que van dirigidos, quienes tienen la obligación de obedecerlos, pues de no hacerlo, tales actos pueden realizarse o ejecutarse coactivamente, incluso mediante el empleo de la fuerza pública.

El citado jurista también dice que *“las relaciones de supra a subordinación, están regidas primordial y fundamentalmente por los preceptos de nuestra Constitución que establecen el cauce normativo por donde debe desarrollarse la conducta o actividad de los órganos del Estado en ejercicio del poder público... por consiguiente, los preceptos constitucionales que demarcan y encauzan el ejercicio del poder público frente a los gobernados, han recibido el nombre de garantías individuales.”*⁶⁸ En este sentido podemos afirmar que todos los actos de autoridad, frente a cualquier sujeto individual o colectivo que asuma el carácter de gobernado, deben observar las exigencias, condiciones, prohibiciones y requisitos, consignados en los preceptos Constitucionales, para considerarse jurídicamente válidos.

Una vez señalados los sujetos que intervienen en la relación jurídica que implican las garantías individuales y la naturaleza de dicha relación, se asoma ya el objeto de las mismas, que se hace consistir en un derecho subjetivo público y una obligación correlativa, es decir, *“la potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades*

⁶⁸ Ibid. p. 170 y 171.

*el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre y que constituye la manera como se traduce el derecho que para el sujeto activo de la relación jurídica o gobernado genera o implica esta misma.*⁶⁹ Lo anterior quiere decir que los derechos establecidos a través de las garantías individuales, se imponen al Estado, representado por sus autoridades, quienes están obligadas correlativamente a respetar su contenido, puesto que de no ser así, el sujeto activo o gobernado tiene la potestad para reclamar conforme a la ley (la Constitución en este caso) tal respeto.

Con los elementos mencionados es factible dar un concepto de garantía individual, siendo este, *la relación jurídica de supra a subordinación entre un sujeto activo o gobernado y un sujeto pasivo, representado por el Estado y sus autoridades, regulada por la Constitución, de la que emanan, por un lado, derechos subjetivos públicos a favor del primero y la obligación correlativa de respetarlos a cargo del segundo.*

Las garantías individuales, debido a que su fuente es la Ley Suprema, están investidas del principio de *supremacía Constitucional* del que se habló en el apartado anterior, razón por la cual prevalecen sobre disposiciones secundarias que se les contrapongan, luego entonces, con mayor razón prevalecen en los términos apuntados, sobre los actos de autoridad, por lo que estos deben ajustarse a aquellas y, por tanto, el Juicio Contencioso Administrativo, como medio directo de control de la legalidad de los actos administrativos, también se convierte en un medio indirecto de control para el efecto de que tales actos respeten las garantías individuales.

⁶⁹ Ibid. p. 179.

4.2.4.3. GARANTÍA DE AUDIENCIA.

El antecedente más remoto de la garantía de audiencia se encuentra en el derecho hebreo, que permitía al pueblo ser juzgado por un tribunal llamado Sanhedrín, de acuerdo con ciertas prescripciones que regulaban el procedimiento.

El vocablo "audiencia", proviene del latín *audientia*, que significa "acto de oír las personas de alta jerarquía u otras autoridades, previa concesión, a quienes exponen, reclaman o solicitan algo", así como "ocasión para aducir razones o pruebas que se ofrece a un interesado en juicio o en expediente."

Esta garantía en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra contenida en el artículo 14 constitucional que a la letra señala:

“Artículo 14.- ...

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido esta garantía individual como el derecho que tienen los gobernados no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente al órgano legislativo, de tal manera que éste quede obligado a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse, es decir, de

rendir pruebas y formular los alegatos en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos.⁷⁰

Como el primer párrafo del artículo 14 expresa que *nadie* será privado de sus bienes jurídicamente tutelados, se infiere que los titulares de esta garantía son *todos* los sujetos activos de las garantías individuales, de conformidad con el primer párrafo del artículo 1º constitucional. En cuanto a los bienes protegidos, son, siempre según el multicitado párrafo del artículo en estudio, la vida, la libertad, la propiedad, las posesiones y los derechos de los gobernados.

Al tenor del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, son cuatro las garantías que involucra la genéricamente conocida como *de audiencia*, que son las siguientes:

1. Que la privación se realice mediante juicio, esto es, a través de un procedimiento que se efectúa ante un órgano estatal; tal procedimiento significa una serie de etapas que concluyen en una resolución que dirime una controversia.
2. Que el juicio sea seguido ante los tribunales previamente establecidos; por tribunales no sólo se entiende aquellos órganos que pertenezcan al Poder Judicial y que normalmente desempeñen la actividad judicial, sino a cualquiera que realice una función materialmente jurisdiccional, es decir, que aplique normas jurídicas generales a casos concretos en controversia.

⁷⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 157-162 Primera Parte, p. 305; CD-ROM IUS:232480.

3. En el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que se manifiestan principalmente en el derecho de defensa y en la facultad de aportar pruebas y,
4. Que la privación se realice conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Todas estas garantías se traducen en una obligación que, con salvedades establecidas por la propia Constitución y la jurisprudencia, las autoridades del Estado deben cumplir, en el sentido de abstenerse de cometer actos que mermen determinados bienes de los gobernados sin que se satisfaga la garantía que se comenta.

Resulta necesario apuntar que el concepto juicio referido en los párrafos antecedentes, puede substanciarse ante autoridades material y/o formalmente jurisdiccionales. Una autoridad es materialmente jurisdiccional cuando sus funciones consistan en decir el derecho para solucionar conflictos, mientras que el carácter de autoridad formalmente jurisdiccional, aparece cuando su actuación principal sea la anterior y además pertenezca al Poder Judicial, federal o local. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un claro ejemplo de una autoridad del primer tipo, puesto que su principal función es la solución de controversias mediante la dicción del derecho, sin embargo y toda vez que pertenece al Poder Ejecutivo Federal (por lo menos hasta ahora), es una autoridad sólo materialmente jurisdiccional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, son claros ejemplos de autoridades material y formalmente jurisdiccionales, puesto que cumplen además con el requisito de pertenencia al Poder Judicial de la Federación.

Cabe destacar que los actos deben ser *privativos*, sea de la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares más no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que establece el artículo 16 constitucional.

Así mismo en el juicio previo a que se tiene derecho antes de que proceda un acto de privación, se deben observar las llamadas *formalidades esenciales del procedimiento*, creadas a raíz tanto de la audiencia judicial hispánica como del *due process of law* (debido proceso legal) anglosajón. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la Tesis P.LV/92, pág 34, de la Octava Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, ha definido las formalidades de que se habla del siguiente modo: 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.

Así mismo la Suprema Corte se pronunció sobre lo tocante al *momento* en que se debe respetar esta garantía. Tal momento debe presentarse *antes* de que se emita el acto que causará la privación, cuestión que fue plasmada en la siguiente tesis: "La garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal debe interpretarse en el sentido de que las autoridades administrativas, previamente a

la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo contengan, tienen la obligación de dar oportunidad a los agraviados para que expongan lo que consideren conveniente en defensa de sus intereses. Lo anterior implica que se otorgue a los afectados un término razonable para que conozcan las pretensiones de la autoridad y aporten las pruebas legales que consideren pertinentes para defender sus derechos".⁷¹

Ahora bien, esta exigencia de que el acto se notifique con antelación no se presenta en el caso de la producción de leyes, dado que ello supondría que la autoridad legislativa señalara de antemano, a todos los gobernados, el contenido de la ley que se dispone a redactar, lo que causaría un retraso absoluto en la creación legislativa, así como un desconocimiento de los medios procesales -el juicio de amparo, por ejemplo- que existen para que los particulares se defiendan contra leyes que merman sus derechos jurídicamente tutelados.

Por otra parte, la garantía de audiencia no es absoluta; es decir, hay excepciones para que se actualice. En el ámbito constitucional, el artículo 33 señala que los extranjeros tienen derecho a gozar de las garantías individuales, pero que no podrán invocar la garantía de audiencia cuando su presencia en el país resulte inconveniente, a juicio del Ejecutivo Federal.

Otro ejemplo es el establecido en el artículo 27 constitucional , segundo párrafo, prevé que las expropiaciones se harán con base en dos requisitos: por causa de utilidad pública y mediante indemnización; esto es, no prevé que se cubra el requisito de previa audiencia, tal como lo ha refrendado la jurisprudencia plenaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷¹ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Vol. 151-156, Tercera Parte, pág. 108.

Una tercera excepción a la garantía de audiencia se ubica en la materia fiscal; las leyes tributarias son establecidas unilateralmente por el Estado, y combatirlas es algo que sólo se puede hacer luego de que tales leyes hayan sido promulgadas, no antes.

4.2.4.4. GARANTÍA DE LEGALIDAD.

Se considera legal (del latín *legalis*) lo que está "prescrito por la ley y conforme a ella"; por consiguiente, la legalidad será la "cualidad de legal."

Ahora bien, esta garantía se encuentra prevista en el artículo 16 Constitucional, el cual establece en la parte que interesa:

Artículo 16.-

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

Siguiendo las ideas del maestro Ernesto Flores Zavala, del primer párrafo del artículo 16 Constitucional podemos derivar el siguiente principio: "*Las resoluciones de la administración se deben dictar por escrito, por autoridad competente y con expresión de los fundamentos de hecho y de derecho en los que se basen, los que se harán del conocimiento de los interesados.*"⁷² La garantía de legalidad en una de las que dan mayor protección a los gobernados, poniéndolos a salvo de todo acto de afectación a su esfera jurídica que no esté emitido por autoridad competente y apoyado en alguna norma legal.

⁷² FLORES ZAVALA, "*Finanzas Públicas Mexicanas*". Ed. Porrúa, México, D.F., 1995. p. 185.

Del precepto transcrito se desprende que la emisión de todo acto de molestia precisa de la concurrencia indispensable de tres requisitos mínimos, a saber:

- 1) Que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario;
- 2) Que provenga de autoridad competente; y,
- 3) Que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento.

Cabe señalar que la primera de estas exigencias tiene como propósito evidente que pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia y para que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias.

Asimismo, que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente significa que la emisora esté habilitada constitucional o legalmente y tenga dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo.

Y finalmente la exigencia de fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar.

Por otra parte, los presupuestos, de la fundamentación y de la motivación, deben coexistir y se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones. Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate, lo que en realidad implica la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

4.2.4.5. INEFICACIA DE LAS SENTENCIAS PARA EFECTOS.

La justicia que tarda no es justicia.

(Aforismo Jurídico)

A efecto de clarificar la hipótesis planteada y que constituye el objeto de estudio del presente trabajo, primeramente es menester precisar que cuando se inicia un procedimiento jurisdiccional lo que se busca en todos los casos, independientemente de la materia jurídica, es esclarecer la verdad, o sea, que el ordenamiento jurídico vigente prevalezca solucionándose la controversia que entre determinados sujetos se ha originado.

Ahora, por lo que hace alusión a la materia fiscal no es la excepción, porque las partes involucradas en el juicio contencioso administrativo, dirimen sus controversias derivadas por la interpretación de las normas aplicables a los casos

concretos que por razones de forma o de fondo alteren el orden, afectando las esferas jurídicas de los gobernados o de las autoridades.

Como había sido materia de estudio con el principio de igualdad procesal que rige en el juicio contencioso administrativo se procura que todas las partes son iguales, tienen las mismas oportunidades de acción y excepción, ya que entre las partes debe haber equidad existiendo un ambiente imparcialidad, una vez finalizado el proceso al dictarse la sentencia emitiendo justicia y restaurando el derecho.

Por su parte de conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que fueron analizados en el apartado que antecede, se dedujo que para que los actos jurídicos estuvieran investidos de validez, era necesario que fueran emitidos por los órganos y funcionarios competentes, respetando las formalidades que las leyes señalan.

Del contenido de las fracciones II y III del precepto 51 del ordenamiento en cita, se advierte que el acto administrativo es ilegal cuando la autoridad omitió algún requisito, pero nótese que estos requisitos revisten las siguientes características:

- a) Están dispuestos por la ley y ésta exige su cumplimiento.
- b) Estos requisitos son formales.
- c) Su inobservancia afecta la esfera jurídica del contribuyente.
- d) La vida de esos actos administrativos trascienden y afectan las defensas de los particulares.

e) Desacato a las secuencias de orden lógico jurídicas.

Los requisitos de los que se hablan en los citadas fracciones son de vital importancia porque permiten que el acto de autoridad sea perfecto, sea legal y verdaderamente justifique la presunción de legal, que reviste todo acto administrativo. Cabe señalar que sólo así los actos que emita la autoridad pueden ser viables en el mundo del ser.

Los requisitos que exige la ley, pero que al parecer son susceptibles de ser violados por la autoridad son los consagrados en los artículos 38 fracción III, del Código Fiscal de la Federación, así como los artículos 14 y 16 constitucionales; los cuales hablan en términos generales de legalidad.

Lo que permite válidamente concluir que las causales que obligan la sentencia de nulidad para efectos, son de igual importancia que el resto de las causales de nulidad establecidas en el artículo 51 del multicitado ordenamiento legal; por ende, no deberían tener un trato distinto y la nulidad debería ser lisa y llana.

En relación al artículo 52 de la ley, en las fracciones relativas a las sentencias para efectos; considero que tiene doble sentido, porque en apariencia ha ganado o ha tenido la razón el actor, pero el acto impugnado subsiste y la autoridad tendrá oportunidad de volver a emitir ese acto administrativo con las correcciones que haya lugar, de conformidad con lo señalado en la sentencia emitida por el Tribunal Fiscal; en otras palabras, los efectos a que se refiere esa fracción son de indicarle a la autoridad en que se equivocó y cómo debe realizar su trabajo, para que emita otro acto administrativo apegado a la ley.

Es evidente que la sentencia para efectos no es equitativa porque permite a la autoridad cometer errores y después subsanarlos sin ningún problema, ni sanción; en tanto que si el contribuyente se equivoca al momento de interpretar la ley para determinar el impuesto o contribuciones que está obligado a enterar, o al momento de llenar los complicados formatos para liquidar sus obligaciones comete equivocación; lo peor que puede pasar, es que el particular sufra una afectación en su patrimonio.

Robusteciendo lo que antecede, el hecho de que al dictarse sentencias para efecto de que la autoridad reponga su procedimiento, se grava al actor con la onerosa carga de tener que soportar un segundo proceso contencioso una vez subsanada la irregularidad procedimental o de forma en que incurrió la autoridad, siendo al efecto necesario mencionar un viejo apotegma jurídico: nadie puede obtener ventaja de su propia torpeza (*allegans propiam turpitudinem non auditur*) y la autoridad que ha incurrido en un vicio de procedimiento o de forma en su actuar no puede gravar al ciudadano con una carga más al tener que esperar una nueva resolución, y acudir nuevamente a un juicio, porque es obligación de las autoridades emitir su voluntad por medio de los denominados actos administrativos, cumpliendo con los requisitos necesarios para que sean legales, si acaso se llegará a incumplir con ellos, el acto en cuestión es ilegal y aquel contribuyente a quien vaya dirigido podrá impugnarlo, ya que de no ser así el acto en cuestión transgrede la garantía de seguridad jurídica del gobernado e infringe las normas legales que le dan vida al acto administrativo.

Por otro lado, aunque si bien es cierto para la propia autoridad administrativa representa una carga injustificada, también lo es que este retraso en la impartición de justicia es incompatible con la brevedad de la vida humana, pues el

recurrente lucha por su derecho, el cual es equiparable al interés legítimo, por lo que si el actor tiene la razón, el tribunal debe reconocerlo sin ninguna dilación a través de la resolución plena de la controversia y de manera pronta, completa y expedita, tal como lo consigna el artículo 17 de la Constitución, ya que por ejemplo en el caso de otorgamiento de las pensiones, cuya legalidad, también corresponde conocer a este Tribunal; en caso de retrasarse la resolución final de las mismas, en la mayoría de las ocasiones, ya resultan innecesarias para las satisfacciones de las vidas de los jubilados.

Lo anterior, en virtud de que la verdadera justicia no sólo radica en una sentencia que resuelve el fondo de la causa en tiempo oportuno, sino de igual forma con una decisión que logre evitar los perjuicios derivados de un procedimiento largo y costoso, que impidan hacer feliz la sentencia definitiva, no obstante que la impartición de justicia debe ser expedita, máxime si la materia de la que se habla es fiscal, en razón de que los términos en esa materia son muy importantes porque a más tiempo, más resultará la cuantía del negocio.

A mayor abundamiento la declarativa de nulidad para efectos es ineficaz porque no da equidad entre las partes, aspecto importantísimo en cualquier juicio. Cualquier defecto que contenga el acto de autoridad lo convierte en ilegal y por ese simple hecho no debe ser tomado en consideración; porque violenta la seguridad jurídica y la legalidad, garantías sustentadas en el ordenamiento jurídico vigente, en razón de que la sentencia para efectos brinda a la autoridad una oportunidad de rectificar sus actos, mientras que el contribuyente no la tiene. Este último, en ocasiones, es sancionado de manera abusiva, por lo que en consecuencia, la autoridad debe recibir una sanción cuando emita actos que afectan la esfera jurídica

del causante, en aquellos casos que su actuación sea ilegal por vicios o por inexactitud de la ley, no la sentencia de nulidad para efectos.

Además con el paso del tiempo la nulidad para efectos puede generar la impugnación repetida de la misma resolución administrativa, pues tiene su origen en el primer acto controvertido ante el tribunal, aunque la resolución sea reclasificada con otro número de registro, por lo que aunado a lo anterior se le faculta a la autoridad administrativa para juzgar por segunda vez y por el mismo concepto al gobernado.

A manera de ejemplificar lo anterior, es pertinente describir el recorrido de la resolución administrativa desde el momento de su emisión, su primera impugnación, es en ocasiones, directamente ante la autoridad (Recurso de Revocación o de Revisión); si es adversa la respuesta de la resolutora, tiene el particular la opción de acudir al juicio ventilado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y si la sentencia que se dicte es en el sentido de nulidad para efectos, lo más seguro es que el actor acuda al amparo a controvertir la sentencia, constituyéndose así las tres instancias.

Es en atención de lo que antecede, que se sugiere que la situación objeto de la controversia deba resolverse mediante un fallo definitivo, ya sea absolutorio o condenatorio, para que de esta manera se evite que el particular siga vinculado a una contienda judicial.

En este sentido, apoyar la permanencia de la nulidad para efectos en el ordenamiento jurídico mexicano implicaría no sólo una restricción a la mayor garantía de seguridad jurídica consagrada en favor del gobernado, sino el reconocimiento de validez constitucional de un acto de molestia carente de los elementos esenciales,

situación que a todas luces es inadmisibles porque significaría, a su vez, la aceptación de que las autoridades puedan pronunciar actos en perjuicio de un particular sin otorgarle el derecho de defensa contra el mismo.

Sin que con la propuesta que aquí se plantea se restrinja la facultad que tiene el Tribunal para condenar a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, previa constatación del derecho que tiene el particular; ni a la autoridad para que en caso de estar dentro de sus facultades y atribuciones así como dentro de los términos previstos por las leyes emita una nueva resolución sin la necesidad de que medie sentencia alguna dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que ordene la emisión de la nueva resolución.

De igual manera no pasa desapercibido para la presente tesista la reciente creación de la Ley Federal de Derechos de los Contribuyentes en la cual se hace el reconocimiento expreso de los derechos públicos subjetivos y el otorgamiento a los particulares de los medios idóneos para la defensa de los mismos, donde entre otras cosas se establece la limitante para la autoridad de determinar al contribuyente nuevas omisiones de declaraciones correspondientes a ejercicios que ya fueron revisados, pues hasta antes de la publicación de la Ley en cita el hecho de que la autoridad ejerciera esa facultad en dos o más ocasiones no implicaba que se estuviera actuando ilegalmente, posibilidad que conserva la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, violentando con ello no solo la Ley que enlista los derechos de los contribuyentes, sino también el artículo 23 Constitucional, en el sentido de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, razón por la cual además resulta necesario e importante reformar y adecuar las disposiciones normativas existentes, en aras de evitar contradicciones dentro del marco legal

aplicable, que pudieran ocasionar problemas a la hora de hacer valer las leyes con anterioridad mencionadas.

Lo anterior, toda vez que el artículo 57 inciso C) establece que cuando la resolución impugnada este viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan hacerlo.

En este orden de ideas, y por lo hasta aquí expuesto es que se sugiere la supresión del ordenamiento jurídico de la nulidad para efectos, con el propósito de conseguir una mayor celeridad en la impartición de justicia, es decir, en la resolución definitiva de la controversia planteada, ya que al agilizarse la conclusión de los procesos por parte del juzgador, al minimizar el reenvío, se minimizan los costos generados para el actor con motivo de la contienda judicial, así como los de la recaudación, y finalmente la consecución del juicio de nulidad, por lo que al ser más eficiente su desenvolvimiento y menor el tiempo, se evitan mayores actos de molestia para los contribuyentes, y a su vez se da cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 17, que consagran las garantías de seguridad jurídica. Ya que los derechos que estos preceptos consignan, no pueden ser menguados o contradichos por leyes secundarias federales o locales, según sea el caso, sino únicamente por la propia Constitución, que es la que establece expresamente cuáles son las limitaciones a que están sujetas las garantías individuales que ella otorga.

Y aunado a lo anterior, cabe agregar, que la consecución del objetivo principal del artículo 17 constitucional, consistente en otorgar la impartición de justicia de manera completa, pronta y expedita, no se logra si entre el ejercicio del derecho y su obtención se establecen trabas o etapas no previstas en el texto constitucional; por

lo tanto, si un ordenamiento secundario limita esa garantía, retardando o entorpeciendo indefinidamente la función de administrar justicia, estará en contravención con el precepto constitucional aludido.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- De todo lo expuesto con anterioridad se advierte que la justicia puede ser entendida como una garantía individual o como la representación orgánica del Estado, cuando se instaura como tribunales que imparten justicia, materialmente expresados en estructuras que dan vida jurídica a la justicia.

SEGUNDA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, consagra a la justicia en dos sentidos: como principio filosófico que extiende la protección a todo ciudadano, es decir, como una garantía individual que protege al acceso a la justicia, la cual debe ser impartida con prontitud e imparcialidad, además de que debe ser integral, y como elemento de la parte orgánica de la Constitución que crea un aparato de justicia, denominado genéricamente tribunales, que son precisamente los encargados de llevarla a cabo y ejecutarla, regulándola en su artículo 17.

TERCERA.- Se esta en presencia de la denegación de justicia, cuando el gobernado se encuentra imposibilitado para acceder a los Tribunales encargados de administrar la justicia por mandato constitucional, o la sentencia que emite el juez con motivo de la controversia planteada ante él sea contraria a derecho, o la misma sea pronunciada con retardo injustificado, y tal situación atenta contra las garantías consagradas en el artículo 17 de nuestra Carta Magna.

CUARTA.- La justicia administrativa en nuestro país, tuvo en sus labores un desarrollo inicial al amparo de tribunales ubicados en el Poder Judicial, siguiendo la tradición hispánica y el sistema judicialista o angloamericano, en virtud del cual son

los tribunales ubicados en el Poder Judicial los destinatarios a resolver las controversias que se susciten en materia administrativa.

QUINTA.- Con la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento de 25 de mayo de 1853, de Don Teodosio Lares, se constituye por primera ocasión en nuestra legislación un tribunal administrativo, que conocería de materia de contencioso administrativa, estableciendo un proceso de justicia retenida, que significaba que sus resoluciones constituían meros proyectos que serían revisables por el titular del ramo administrativo al que se refiera el asunto debatido, dicho tribunal se nombró Consejo de Estado, al igual que su simil francés, que se imitaba, y no llegó a tener la importancia que debería, pues la vigencia de la ley fue efímera.

SEXTA.- Con la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936, se crea por primera vez en nuestra legislación un tribunal administrativo que imitando el sistema de justicia administrativa francesa, conoce de controversias administrativas, específicamente las de índole fiscal y situado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, lo cual rompe con la tradición judicialista que en nuestro país se había seguido hasta entonces.

SÉPTIMA.- La distinción fundamental, entre el Contencioso de Anulación y el Contencioso de Plena Jurisdicción, estriba en la función de la naturaleza de los poderes del juez, así como en las pretensiones del demandante, así, en el contencioso de anulación, el órgano jurisdiccional debe limitarse a anular el acto o procedimiento llevado a cabo por la autoridad administrativa; el de Plena Jurisdicción puede adoptar cuantas medidas sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante.

OCTAVA.- Los principios procesales son reglas generales y básicas que se encuentran recogidas por el legislador en las disposiciones jurídicas que regulan el proceso, con las que se le pretende dar a éste una tramitación lo más equitativa, imparcial, completa y lo más rápido posible respetando los plazos previstos por las leyes.

NOVENA.- 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 la cual establece en general, la resolución del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza vinculatoria, una controversia entre partes.

DÉCIMA.- Las sentencias que dicta el Tribunal, son en su mayoría declarativas, porque las mismas se limitan a declarar el reconocimiento o la negativa del valor legal de una pretensión, al caso concreto, determinando el objeto deducido en juicio por las partes, lo cual no crea situaciones jurídicas nuevas derivadas de la sentencia.

No obstante, existen algunos casos particulares en que las sentencias emitidas por el Tribunal llegan a tener verdaderos elementos de una sentencia de condena, sin afirmar que los cumplan en su totalidad, como el que deriva de la sentencia del Tribunal, que favorece la pretensión del particular a la devolución de un pago indebido, pues si bien de la simple resolución, no puede derivar una ejecución forzosa, sí se establece al pago, como único medio para la realización de la pretensión del actor.

DÉCIMA PRIMERA.- Las garantías individuales, cuya titularidad se extiende a todo individuo, independientemente de su condición particular; debido a que su fuente es nuestra Ley Suprema, están investidas del principio de *supremacía Constitucional*, virtud al cual prevalecen sobre disposiciones secundarias que se les contrapongan, luego entonces, con mayor razón prevalecen sobre los actos de autoridad, por lo que estos deben ajustarse a aquellas y, por tanto, el Juicio Contencioso Administrativo, como medio directo de control de la legalidad de los actos administrativos, también se convierte en un medio indirecto de control para el efecto de que tales actos respeten las garantías individuales.

DÉCIMA SEGUNDA.- En el caso de las fracciones II y III del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando exista omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso; es reprobable que se pueda dictar una sentencia para efectos, porque los actos administrativos viciados de inconstitucionalidad, no constituyen ser violaciones de forma que puedan ser repuestos procesalmente por parte de las autoridades, sino de verdaderas cuestiones de fondo, que deben resolverse en forma lisa y llana.

DÉCIMA TERCERA.- Para que sea eficiente y eficaz el Juicio Contencioso Administrativo, debe ser un medio de defensa sencillo, que resulte poco oneroso para el que se considere agraviado por una resolución autoritaria, de tramitación y resolución ágil y rápida, así como libre complicaciones técnicas innecesarias para la impartición de justicia, requiriendo un mínimo de formalidades, siendo éstas sólo las esenciales que lleven al propio órgano jurisdiccional a contar con los elementos necesarios para una adecuada y completa revisión de los actos de la autoridad administrativa, lo anterior a efecto de que se mantenga una absoluta

congruencia con lo dispuesto por el artículo 17 Constitucional, en beneficio de los gobernados, sin importar sus condiciones particulares.

DÉCIMA CUARTA.- Es conveniente e importante reformar y adecuar las disposiciones normativas existentes, en aras de evitar contradicciones dentro del marco legal aplicable, que pudieran ocasionar problemas a la hora de hacer valer las leyes con anterioridad mencionadas.

PROPUESTAS.

Con todo lo aquí expuesto, ha quedado debidamente demostrada la ineficacia e ilegalidad de la sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declara la nulidad para efectos, por lo que se propone que la misma sea suprimida de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, obligando al Juzgador a que de cabal cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 17 de nuestro máximo ordenamiento que es la Constitución, es decir, que la autoridad jurisdiccional que conozca del asunto se pronuncie respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, garantizando así al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado, impartiendo así una justicia completa.

De igual manera se propone la ampliación de la definición de autoridad demandada, por las razones ya manifestadas durante el abordamiento de dicho tema, en virtud de resultar ambiguo y escaso, sugiriendo que en dicha fracción se haga la precisión de que dicho carácter lo tiene tanto la ordenadora como la ejecutora de las resoluciones y actos impugnados.

Por otra parte con el propósito de robustecer lo ya referido en relación a la ineficacia de la declaratoria de la nulidad para efectos, sobre todo cuando se ordena la reposición del procedimiento, y a efecto de clarificarlo es necesario recurrir a lo previsto en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en la que se menciona que el Tribunal se pronunciaría sólo sobre fallos de nulidad respecto de las resoluciones impugnadas, haciendo hincapié en el hecho de que con el fin de evitar

los inconvenientes que presentaba en ese entonces la ejecución de las sentencias de amparo, que a la vez eran fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolongaba a través de una o varias quejas, la ley establecía que el fallo del Tribunal Fiscal declarararía la nulidad, indicando de manera concreta en qué sentido debía dictar la autoridad fiscal la nueva resolución.

Ahora bien, continuando con la explicación de esta propuesta es necesario analizar en su parte conducente los artículos 46, 46-A y 50 del Código Fiscal de la Federación.

“Artículo 46.- La visita en el domicilio fiscal se desarrollará conforme a las siguientes reglas:

...

Concluida la visita en el domicilio fiscal, para iniciar otra a la misma persona, se requerirá nueva orden, inclusive cuando las facultades de comprobación sean para el mismo ejercicio y por las mismas contribuciones o aprovechamientos.

Artículo 46-A.- Las autoridades fiscales deberán concluir la visita que se desarrolle en el domicilio fiscal de los contribuyentes o la revisión de la contabilidad de los mismos que se efectúe en las oficinas de las propias autoridades, dentro de un plazo máximo de seis meses contados a partir de que se le notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación, salvo tratándose de:

...

Cuando las autoridades no levanten el acta final de visita o no notifiquen el oficio de observaciones, o en su caso, el de conclusión de la revisión dentro de los plazos mencionados, ésta se entenderá concluida en esa fecha, quedando sin efectos la orden y las actuaciones que de ella se derivaron durante dicha visita o revisión.

Artículo 50.- Las autoridades fiscales que al practicar visitas a los contribuyentes o al ejercer las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 48 de este Código, conozcan de hechos u

omisiones que entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales, determinarán las contribuciones omitidas mediante resolución que se notificará personalmente al contribuyente, dentro de un plazo máximo de seis meses contados a partir de la fecha en que se levante el acta final de la visita o, tratándose de la revisión de la contabilidad de los contribuyentes que se efectúe en las oficinas de las autoridades fiscales, a partir de la fecha en que concluyan los plazos a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 48 de este Código.

...

Cuando las autoridades no emitan la resolución correspondiente dentro del plazo mencionado, quedará sin efectos la orden y las actuaciones que se derivaron durante la visita o revisión de que se trate.”

De la interpretación armónica de los artículos que anteceden se advierte que para que las autoridades inicien otra visita domiciliaria a la misma persona, es requisito “sine qua non” que la primera de ellas haya sido concluida y que se emita una segunda orden de visita, que la duración de la visita será de seis meses y que cuando las autoridades no emitan la resolución dentro del plazo referido, quedará sin efectos la orden y todas las actuaciones derivadas de la visita o de la revisión, de donde se colige que para que la autoridad válidamente pueda revisar por segunda ocasión a una misma persona y por el mismo periodo, será indispensable que la primera ya haya concluido y que se dicte una segunda orden de visita.

En tales consideraciones si se ordena la reposición del procedimiento a partir del momento en que se cometió la violación al mismo, es evidente que se estaría revisando por segunda vez al contribuyente, por tanto al ejercer de nueva cuenta la autoridad administrativa sus facultades de comprobación iniciándole una

nueva visita por el mismo periodo, sin que se haya emitido previamente la orden correspondiente, resultaría del todo ilegal su actuación.

Robusteciendo lo anterior, el hecho de que en este supuesto el Tribunal carece de competencia para sustituir a la autoridad administrativa y emitir la nueva orden de visita, y por lo mismo no puede ordenar la reposición del procedimiento para que de nueva cuenta se revise al actor sin que medie la orden de visita, en virtud de que no tiene facultades para ordenar que se reabra una revisión que ya fue concluida, pues de hacerlo se violentaría el orden jurídico y se transgrediría lo dispuesto por el artículo 16 constitucional en el sentido de que todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente para ello, lo cual no acontecería en la especie si se ordena la nulidad para efectos.

En esta tesitura, cuando se está ante una resolución que deriva de un procedimiento que se desarrollo contraviniendo lo dispuesto por las leyes, es evidente que el mismo no cumple con los requisitos de ley y por lo mismo debe ser declarado nulo lisa y llanamente.

Esto, en razón de que carece de soporte jurídico aquella resolución determinante de impuestos federales que se sustente o motive en una visita domiciliaria o en una revisión de la contabilidad que haya presentado vicios durante su desarrollo, luego entonces, ante esta situación lo procedente será declarar la nulidad lisa y llana del acto combatido, al actualizarse la causal de ilegalidad prevista en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al haberse dictado en contravención de las disposiciones aplicadas y en virtud de que los hechos que motivaron la resolución constan en actuaciones emitidas en contravención a la ley, y en consecuencia carecen de valor, por lo que

jurídicamente ya no procede reponer el procedimiento del que deriva dicha resolución, pues los preceptos aludidos son claros al señalar que se quedará sin efectos la orden y las actuaciones que se derivaron durante la visita o revisión de que se trate cuando no se cumpla con lo dispuesto en ellos.

Lo anterior implica que la resolución administrativa quedará totalmente sin efectos, sin que sea óbice para lo anterior que no se haya resuelto el problema de fondo, que la resolución respectiva tenga su origen en el ejercicio de facultades discrecionales y que la infracción haya ocurrido dentro del procedimiento, habida cuenta que se está en presencia de la violación de una facultad reglada que provocó la afectación de los derechos sustantivos de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio y papeles personales del particular, así como la insubsistencia de todo lo actuado, incluida la orden de visita o revisión, máxime que el acto impugnado se circunscribe a la resolución determinante del crédito, no a los actos que lo originaron.

A mayor abundamiento, fortalece lo aquí afirmado en el sentido de que el tribunal carece de competencia para reabrir una visita que ya ha sido concluida, lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Federal de Derechos de los Contribuyentes en el cual se consigna una limitante para las autoridades fiscales consistente en que ellas podrán revisar nuevamente los mismos hechos, contribuciones y períodos, que dieron origen a la determinación que fue objeto de la controversia judicial, pero no podrá derivarse de esta nueva revisión crédito fiscal alguno a cargo del contribuyente, es decir, la autoridad no puede determinar al contribuyente nuevas omisiones de declaraciones correspondientes a ejercicios que ya fueron revisados.

Aunado a lo anterior cabe agregar que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo conserva la posibilidad de que la autoridad dicte una

nueva resolución sobre los mismos hechos, violentando con ello no solo la Ley que enlista los derechos de los contribuyentes, sino también el artículo 23 Constitucional, por lo que resulta necesario e importante reformar y adecuar las disposiciones normativas existentes, en aras de evitar contradicciones dentro del marco legal aplicable, que pudieran ocasionar problemas a la hora de hacer valer la leyes con anterioridad mencionadas.

Sin embargo un caso excepcional en el cual es válido legal declarar la nulidad para efectos, es cuando el objeto de la sentencia es condenar a la autoridad a restituir al gobernado de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad indebidamente pagada por la contribuyente, mediante la previa verificación del derecho que tiene el particular, sin que con ello se restrinja a la autoridad para que en caso de estar dentro de sus facultades y atribuciones, así como dentro de los términos previstos por las leyes emita una nueva resolución.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”, Primer Curso, Porrúa, México, 2000.
2. ARELLANO GARCÍA, Carlos. “Práctica Forense del Juicio de Amparo,” 15ª ed., Porrúa, México, 2003.
3. ARELLANO GARCÍA, Carlos. “Teoría General del Proceso”, 8ª ed., Porrúa, México, 1999.
4. ARREOLA ORTIZ, Leopoldo Rolando. “Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso Administrativo en torno al Proceso”. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, IX Reunión Nacional de Magistrados 2000 *“Justicia Contencioso Administrativa, origen, evolución y perspectiva en los ámbitos federal, estatal y municipal”*, México, 2001.
5. ARRIJOJA VIZCAÍNO, Adolfo. “Derecho Fiscal”, 14ª ed., Themis, México, 1999.
6. BERNARDO DE QUIROZ, Constancio. “Criminología”, Cajica, México, 1948.
7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “El Juicio de Amparo”. 38ª ed., Porrúa, México 2001.
8. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Las Garantías Individuales”. 33ª ed., Porrúa, México, 2001.
9. CARRILLO FLORES, Antonio. “La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México”, Tribunal Fiscal de

la Federación, Colección de obras Clásicas, Tomo I, México, 2000.

10. DE LA GARZA, Sergio Francisco. “Derecho Financiero Mexicano”, 19ª ed., Porrúa, México, 2001.
11. DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto. “Garantías del Gobernado”, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2003.
12. DE LA CUEVA. Arturo. “Justicia, Derecho y Tributación”, Porrúa, México, 1989.
13. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. “Compendio de Derecho Administrativo”, 6ª ed., Porrúa, México, 2003.
14. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. “Principios de Derecho Tributario”, 4ª ed., Limusa, México, 2003.
15. DOSAMANTES TERÁN, Jesús Alfredo. “La Justicia a través de los Siglos”, Frases, Citas y Aforismos, Porrúa, México, 2000.
16. ESCOBAR RAMÍREZ, Germán. “Principios de Justicia Fiscal”, 3ª ed., O.G.S. Editores, S.A. de C.V., México, 1999.
17. ESTRADA LARA, Juan. “La Defensa Fiscal, Conceptos, Teorías y Procedimiento”, PAC, México, 1999.
18. FLORES ZAVALA, Ernesto. “Finanzas Públicas Mexicanas”. 31ª ed., Porrúa, México, 1995.
19. HOBBS, Thomas. “Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil”, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

20. ITURBE RIVAS, Arturo “Elementos de Derecho Procesal Administrativo”, Porrúa, México, 2004.
21. LEGAZ Y LECOMBRA, Luis. “Filosofía del Derecho”, 5ª edición, Bosh, 1979.
22. LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación”, Porrúa, México, 1999.
23. MADRID ESPINOZA, Alfonso. “Introducción a la Filosofía del Derecho”, Fontamara, México, 2000.
24. MARGAIN MANATOU, Emilio. “De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad”, 9ª ed., Porrúa, México, 2000.
25. MONROY MENDOZA, Luis. “Litigio Fiscal, Nulidad Lisa y llana y nulidad para efectos” Editores Unidos, México, 2003.
26. NAVA NEGRETE, Alfonso. “Derecho Administrativo Mexicano”, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
27. OVALLE FAVELA, José. “Derecho Procesal Civil”, 7ª ed., Oxford, México, 2001.
28. OVALLE FAVELA, José. “Teoría General del Proceso”, 4ª ed., Oxford, México, 2001.
29. PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. “Lecciones de Filosofía del Derecho”, Editorial Jus, México, 1947.
30. RECASENS SICHES, Luis. “Tratado General de Filosofía del Derecho”, 17ª ed., Porrúa, México, 2003.
31. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. “Derecho Fiscal”, 2ª ed., Harla, México, 1997.

32. ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. “Las Garantías Individuales en México” Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, 2ª ed., Porrúa, México, 2003.
33. SORENSEN, Max. “Manual de Derecho Internacional Público”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
34. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. “Manual del Justiciable, Materia Administrativa”, Poder Judicial de la Federación, México, 2003.
35. TREVIÑO GARZA, Adolfo. “Tratado de Derecho Contencioso Administrativo”, Porrúa, México, 1998.
36. TRON PETIT, Jean Claude. “La Nulidad de los Actos Administrativos”, Porrúa, México, 2005.
37. REVISTA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO E IBEROÁMERICA, México, 2002.
38. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. “De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, México, 2005.
39. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. “Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal”, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000.
40. VILLORO TORANZO, Miguel. “Lecciones de Filosofía del Derecho”, 4ª ed., Porrúa, México, 1999.

Diccionarios y Enciclopedias.

- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. “Diccionario Jurídico Elemental”/ Edición actualizada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas, 16ª ed., Heliasta, Buenos Aires, 2003.
- FERNÁNDEZ DE LEÓN, Gonzalo. “Diccionario de Derecho Romano”, Sea, Buenos Aires, Argentina, 1962.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. “Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano”, en 4 Tomos, Porrúa, México, D.F., 2001.
- PALLARES, Eduardo. “Diccionario de Derecho Procesal Civil”, 10ª edición. Editorial Porrúa, México, D.F., 1977.

Legislación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Ley de Justicia Fiscal.
- Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Ley de Amparo.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes.