

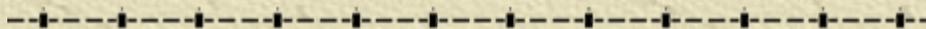


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

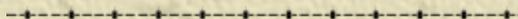
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

**“LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS
CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN EL
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO”**



FLORES GARCÍA YESSICA
No. Cuenta. 09624493-3





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.

DEDICATORIAS

A Dios.

Por concederme el privilegio de culminar una de las fases más importantes en mi vida, y disfrutarla con plenitud.

A mis Padres y Hermanos

Por su apoyo incondicional e impulso, mismos que forman una parte fundamental para la realización de mis logros. Los amo.

A Alfonso Jesús Mendoza Ramírez.

Por tu cariño y comprensión, pero sobre todo por tu amor que es una luz en mi vida.

A la Lic. María Victoria Fortanell Pérez.

Por sus consejos, sabiduría y apoyo que siempre me brindo, pero sobre todo por su insistencia de verme titulada

Al Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles.

Por su paciencia, tiempo y conocimientos que me dedicó con el propósito de hacerme mejor profesionalista.

A mis amigos

Que merecen mi agradecimiento, cuya presencia es importante en mi vida.

CAPITULADO

INTRODUCCIÓN

I.- CAPITULO I

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Antecedentes Históricos en el sistema jurídico mexicano

Naturaleza jurídica

Base Constitucional

Características

Estructura orgánica, funcionamiento y facultades de la Sala Superior

Pleno

Secciones

Estructura orgánica, funcionamiento y facultades de las Salas Regionales

Por Territorio

Por Materia

Por Cuantía

Por Grado

II.- CAPITULO II

SUPLENCIA DE LA QUEJA

Antecedentes

La suplencia del error

La cuestión efectivamente planteada

Definiciones

Definiciones doctrinales

Definiciones jurisprudenciales

Suplencia de la Queja, regulada en la Ley de Amparo

III.- CAPITULO III

ORIGEN, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Antecedentes en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

La suplencia del error en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

La cuestión efectivamente planteada en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

La suplencia de la queja en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Requisitos y supuestos de procedibilidad actualmente en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Incompetencia de la Autoridad que emitió la resolución impugnada

Ausencia total de fundamentación y motivación

Aplicación de la suplencia de la queja en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Momento para su aplicación

IV.- CAPITULO IV

PROPUESTA PARA LA APLICACIÓN DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Reforma a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

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

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

Cuando se advierta que ha habido una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

En la presente tesis, trataremos el tema relativo con la suplencia de la queja de los conceptos de impugnación en el procedimiento contencioso administrativo, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, procediendo al análisis, selección y clasificación del material recopilado, de donde advertimos en primera instancia, que la suplencia de la queja en el juicio de amparo, posee una mejor regulación, debido a que fue en donde se originó y, por consecuencia ha tenido un mayor desarrollo legislativo, circunstancias que no acontecen en el procedimiento contencioso administrativo, repercutiendo considerablemente en el interés de los doctrinarios para tratar el tema, comprobando que existe mayor cantidad de información de la suplencia en el juicio de amparo, que en el juicio de nulidad.

Posteriormente, procederemos a sintetizar y procesar la información seleccionada, con lo cual se comprobó que efectivamente la suplencia de la queja en el juicio de nulidad sí está legislada; sin embargo, presenta deficiencias en su regulación, tales como la discrecionalidad de su aplicación y su restringido campo de acción, puntualizando que desde su inclusión en el Código Fiscal de la Federación, su desarrollo legislativo ha sido totalmente nulo, derivado de lo cual en el medio opinen que es inexistente, además de que los doctrinarios consideran al juicio de nulidad como de estricto derecho.

En ese sentido, los principales capítulos a desarrollar serán esencialmente cuatro; en el primero trataremos lo relativo a los aspectos más importantes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dado que es ante dicha Institución, en la que se ventila el procedimiento contencioso administrativo, siendo éste en el que se fijará nuestra investigación, por lo que, para verificar la viabilidad de nuestras propuestas, será necesario en principio el estudio referente a los antecedentes históricos de la justicia administrativa, la naturaleza jurídica, características y base constitucional del Tribunal en comento, así como la estructura orgánica, funcionamiento y facultades de sus órganos, a efecto de tener un amplio panorama de las directrices de dicho organismo.

Como ya lo mencionamos, la suplencia de la queja se encuentra regulada ampliamente en el juicio de amparo, siendo parte fundamental para los fines de nuestra investigación, por lo que, en el segunda capítulo procederemos a realizar el análisis correspondiente, comenzando por precisar sus antecedentes, tanto históricos como legislativos, puntualizando que existen dos figuras jurídicas que fueron la base de la creación de la suplencia de la queja, siendo éstas la suplencia del error y la cuestión efectivamente planteada, debiendo precisar sus características y diferencias; por otra parte, estudiaremos los principales conceptos jurídicos que han surgido de la suplencia de la queja, para lo cual, nos apoyaremos en la doctrina y en la jurisprudencia, concluyendo con el análisis correspondiente a los supuestos de procedibilidad que tiene la suplencia de la queja en materia administrativa, dentro del juicio de amparo.

Posteriormente, en el tercer capítulo, trataremos lo relativo al origen, evolución y situación actual de la suplencia de la queja en el procedimiento contencioso administrativo, precisando sus antecedentes, mismos que son esencialmente la suplencia del error y la cuestión efectivamente planteada, por consiguiente analizaremos los distintos supuestos de procedibilidad que prevé la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, para la aplicación de la suplencia de la queja, finalizando con la situación actual de su regulación y aplicación que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está realizando.

Para finalizar, precisaremos la propuesta que a nuestra consideración, es factible realizar al procedimiento contencioso administrativo, con respecto a la aplicación de la suplencia de la queja, siendo esencialmente el que se amplíen los supuestos de procedibilidad de la figura en comento y, se haga de forma obligatoria, para lo cual se deberá practicar la reforma correspondiente a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido de crear un artículo independiente en el que se consigne la obligación para las Salas del

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de aplicar la suplencia de la queja.

Con el tratamiento del tema de la investigación que se realiza, se pretende el estudio exhaustivo de los lineamientos doctrinarios y jurisprudenciales de la suplencia de la queja, así como de la forma en que se lleva esta figura a la práctica profesional, a efecto de determinar si es procedente su mejoramiento legislativo en el procedimiento contencioso administrativo, respetando la naturaleza jurídica tanto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y del juicio de nulidad.

Por lo anterior, al analizar las características que reviste la suplencia de la queja, dentro de las cuales destaca el carácter proteccionista de la parte débil en el litigio, lejos de causar algún perjuicio para la sociedad, ayudaría en gran medida a la tan importante actividad de impartición de justicia, la cual se ha elevado a garantía constitucional, misma que dada su trascendencia jurídica, necesariamente debe prevalecer ante cualquier clase de litigio.

En ese sentido, al ver los resultados que su regulación ha tenido en el juicio de amparo, no encontraremos impedimento legal o de cualquier otro carácter, para mejorar la legislación de la suplencia de la queja en el procedimiento contencioso administrativo, con la limitante que la propia naturaleza jurídica del procedimiento presenta, es decir, sí es posible ampliar su regulación y funcionamiento, pero con características propias, que lejos de empeorar la situación jurídica del gobernado, la mejoren.

CAPITULO I

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

El 1º de enero de 1937, al entrar en vigor la Ley de Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto de 1936, nace en la República Mexicana el Tribunal Fiscal de la Federación, un Órgano Colegiado que tiene 70 años de ameritada labor.

La independencia del Tribunal Fiscal de la Federación respecto del Poder Ejecutivo, y específicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ha puesto de manifiesto en la nota de imparcialidad que caracteriza a sus fallos, por lo cual goza de un merecido respeto por parte del foro mexicano, siendo tanto más meritoria su actuación si tomamos en cuenta que hasta el 31 de marzo de 1967, fue un Tribunal formalmente administrativo cuya función jurisdiccional tuvo el carácter de delegada al tenor de los artículos 1º de la Ley de Justicia Fiscal y 146 del Código Fiscal promulgado el 30 de diciembre de 1938, en vigor hasta el 31 de marzo de 1967.

La tradición secular de un contencioso administrativo en la esfera del Poder Judicial y, la falta de un precepto constitucional que previera su existencia, impuso la necesidad de justificar ampliamente la creación en el marco del Poder Ejecutivo, de un Tribunal de lo Contencioso Tributario cuyo arquetipo se localiza en el denominado Sistema Continental Europeo. Así, en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, podemos leer: “Con motivo

de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal que se realiza en ejercicio de las facultades que para la organización de los servicios hacendarios fueron concedidas al ejecutivo por el Congreso General en Decreto de 30 de diciembre de 1935, es conveniente dar a conocer las ideas directrices de dicha Ley, que representa el primer paso para crear en México Tribunales Administrativos dotados de la autoridad -tanto por lo que hace a facultades como a formas de proceder y a situación orgánica- que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares... A este respecto conviene recordar que en una tendencia respetable de la doctrina constitucional mexicana, es el juicio de amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que, mientras que el amparo se respete no será herido el sistema... En cuanto al problema de la validez constitucional de la Ley que crea un Tribunal Administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce 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 Tribunal Administrativos que, aunque independientes de la administración activa, no lo sean del Poder Judicial... El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos); pero no estará sujeto a la

dependencia de ninguna autoridad de las que integran este Poder, sino que fallara 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. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará, así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa...”¹

Cualquier duda sobre la constitucionalidad de este Tribunal desapareció en el año de 1946 (Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946), al reformarse la fracción I del artículo 104 Constitucional. En esta reforma se reconoce la existencia de Tribunales Administrativos, por cuanto se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer, a través de los recursos ordinarios que establecieran las leyes, de las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Más aún, ya no implícitamente sino de manera expresa, al entrar en vigor, el 28 de octubre de 1968, una nueva reforma a la fracción I del artículo 104 Constitucional, se facultó al legislador federal para “instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten

¹ CD ROOM.ACERVO JURÍDICO

entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Posteriormente, por Decreto del 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto del mismo año, se reforma la fracción I del artículo 104 Constitucional y se adiciona la fracción XXIX-H, al artículo 73 del mismo ordenamiento fundamental, así como la fracción I-B al numeral citado en primer término; por lo que, a partir de estas modificaciones a nuestra Carta Magna, la facultad de instituir Tribunales Federales de lo Contencioso Administrativo queda ubicada, con una mejor sistematización en el capítulo que contiene las normas relativas a la organización y atribuciones del Poder Legislativo, siendo pertinente señalar que la nueva fracción I-B precitada, otorga competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito (del Poder Judicial de la Federación), para conocer de un nuevo recurso de revisión que se tramitará en la vía ordinaria, contra las resoluciones definitivas de los Tribunales Federales de lo Contencioso Administrativo.

1.2. NATURALEZA JURÍDICA.

En el presente tema determinaremos cuál es la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo pertinente citar el significado de naturaleza jurídica, el cual es precisado por el jurista Manuel Osorio dentro

de su Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales² en los siguientes términos:

“Calificación que corresponde a las relaciones o instituciones jurídicas conforme a los conceptos utilizados por determinado sistema normativo...”

Es decir, en términos generales la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es que es una Institución con plena jurisdicción para emitir las resoluciones, a efecto de dirimir las controversias suscitadas entre el gobierno con los particulares.

Etimológicamente el significado de su denominación, obedece a las siguientes consideraciones:

Comenzaremos por la palabra “TRIBUNAL”, que deriva del latín *tribunal*,³ que significa lugar donde pronuncian sus sentencias los Magistrados, a mayor abundancia, la estructura mínima y fundamental del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son las Salas Regionales, las cuales se integran por tres Magistrados cada una.

Por su parte, respecto al término “FEDERAL”, éste nos remite al vocablo Federación, mismo que etimológicamente implica alianza o pacto de unión y, proviene del vocablo latino “foedus”, que equivale a unir. Esta acepción se aplica puntualmente en el territorio jurídico político, por lo que, debe

² OSORIO, MANUEL, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Edit. Heliasta, 1992, p. 633

³ TORO Y GISBERT, MIGUEL DE, Diccionario Larousse, Edit. Larousse, 1999, p. 1024.

concluirse que un Estado Federal es una entidad que se crea a través de composición de entidades o estados que antes estaban separados.⁴

Ahora bien, lo que implica el término “JUSTICIA”, que se empleó para la denominación del órgano en estudio, tiene varias acepciones a saber, de entre las cuales solamente citaremos las más importantes a nuestro juicio:

Para ULPIANO es: La constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo que le corresponde⁵

Para ARISTÓTELES es: Tratar a los iguales de igual manera, para que esto ocurra la justicia debe ser concebida como el equilibrio en el justo medio⁶

Para PLATÓN es: Una virtud general, que consiste en que cada parte del alma cumpla su propia tarea con la debida armonía.⁷

Es evidente, sin duda alguna que las anteriores transcripciones definen magistralmente lo que se debe entender por JUSTICIA, ya que cada característica que los distintos filósofos utilizan, es propia de la palabra en estudio, sin embargo, en términos generales se le considera como un principio del derecho, ésta proviene del latín *justicia*, que a su vez se deriva del *jus*, el cual significa lo justo, asimismo, tenemos que el derecho es la ciencia que tiene

⁴ BURGOA O, IGNACIO, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, sexta ed., 2000, México, 2000.

⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Edit. Porrúa, México 1996, p.p. 1904 y 1905

⁶ MUÑOZ ROCHA, CARLOS, Teoría General del Proceso, Sersa y Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México 1996, p. 183.

⁷ *Ibidem*.

por objeto discernir lo justo de lo injusto, ligándose dos términos jurídicos que son las directrices del funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, objetivos que a lo largo de su trayectoria jurisdiccional ha tenido a bien cumplir con impecables actuaciones en la difícil tarea de impartir justicia, que la mayor parte de los gobernados anhelan obtener, siendo del todo concordante su denominación con la actuación cotidiana que se realiza en el órgano a estudio.

Por lo que se refiere a la locución denominada “FISCAL”, ésta principalmente obedece a uno de los grandes rubros que es competencia material de nuestro órgano en estudio, tal y como lo dispone el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se deriva del vocablo *fisco*, que a su vez proviene de la palabra latina *fiscu*, misma que en su acepción original significó cesto de mimbre en el que se guardaba el dinero. Posteriormente dicha expresión se le atribuyó al ente gubernamental encargado de la captación de ingresos, siendo éste uno de los organismos más importantes del Estado; en la actualidad también es conocido como Hacienda Pública, tal denominación se ve claramente reflejada, debido a que desde sus inicios al Tribunal Fiscal de la Federación, le competía únicamente conocer de asuntos relacionados con el cobro de créditos fiscales, es decir, las controversias que surgieron entre los intereses de los particulares y la Hacienda Pública en sus funciones de recaudación, actualmente debido a su éxito en impartición de justicia administrativa, su competencia por materia se ha ido incrementando paulatinamente, aunado a que la Administración Pública también se ha expandido a diversas áreas que en el pasado no existían, debido

a que no sólo se dirimen controversias en el aspecto fiscal sino que también en el ámbito administrativo federal, por lo que como ya lo habíamos comentado, surgió la necesidad de modificar su razón social, lo cual ocurrió mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000, quedando como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

A efecto de precisar el concepto anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado la siguiente Tesis:

“Quinta Época
Segunda Sala
Tomo: LIII
Tesis: 332,862

MATERIA FISCAL, QUE DEBE ENTENDERSE POR.- Por materia fiscal debe entenderse todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de la infracción a las leyes que determinan dichos impuestos.

Amparo Administrativo en revisión 3549/37. Pineda viuda de Arenas Alberta. 2 de septiembre de 1937. Unanimidad de cinco votos.

Por último analizaremos la denominación “ADMINISTRATIVA”, ésta primordialmente atiende a la competencia material que el Tribunal ejerce dentro de su jurisdicción, debido a que de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene conocimiento sobre casi todas aquellas resoluciones definitivas que se dicten en los juicios o recursos que se substancien ante los Órganos de la Administración Pública Federal, siendo ésta muy amplia, ya que de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, correspondiéndole al Poder Ejecutivo el ejercicio de la

Administración Pública Federal, es decir, es el responsable directo del desarrollo de la función administrativa a nivel federal.

Aunado a lo anterior, el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que la Administración Pública Federal para su organización, se divide en centralizada y paraestatal, las cuales también a su vez se dividen en un gran número de dependencias gubernamentales, lo que implica que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenga competencia para pronunciarse sobre la legalidad de la mayoría de los actos jurídicos que la Administración Pública Federal emita con motivo del ejercicio de sus funciones de derecho público, situación que quedó aclarada con la reciente adición al artículo 11 de la Ley Orgánica mencionada, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000, en la que se le agrega competencia material en el área administrativa federal a efecto de que conozca de todas aquellas resoluciones definitivas emitidas en el procedimiento establecido en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, las que decidan sobre los recursos administrativos en contra de las demás fracciones del propio artículo 11 y las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal, en resumen casi todas aquellas resoluciones que la Administración Pública Federal emita en el ejercicio de sus funciones.

Demostrándose con ello, el éxito en impartición de justicia que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha logrado a lo largo de vida, siendo un verdadero órgano administrativo de control de legalidad, por lo que fueron muy acertadas las reformas que en el presente tema hemos

comentado y que en posteriores capítulos analizaremos detenidamente; en ese orden de ideas, concluimos con el estudio del significado de la denominación que recientemente se le asignó a nuestro órgano en estudio, precisando que a nuestra consideración la misma resulta por una parte apropiada con respecto a, la que con anterioridad se le había conocido, sin embargo un tanto redundante, en el entendido de que al consignar la palabra ADMINISTRATIVA, queda incluida la materia FISCAL, siendo más apropiado denominarlo Tribunal Federal de Justicia Administrativa

En tales consideraciones y retomando que la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es necesario hacer referencia al Derecho Fiscal, ya que fue en dicho ámbito en el que se dio la necesidad de regular las controversias que con motivo de su aplicación se originaban, dando lugar a la creación del contencioso administrativo, en ese sentido el Derecho Fiscal es una rama autónoma que pertenece al derecho Público, siendo el conjunto de normas jurídicas que sistematizan y regulan los ingresos fiscales del estado, y por consiguiente de las relaciones que por motivo de los mismos se generen entre los gobernados y el Poder Ejecutivo que actuará a través de sus distintas dependencias; asimismo, es de resaltarse que doctrinalmente se ha establecido una diferencia con el Derecho Tributario, en razón de su significado, ya que podría prestarse a confusión, en virtud de que se debe entender por éste último al conjunto de normas que reglamentan la determinación y pago de las contribuciones, siendo éste una rama del derecho fiscal.

Por nuestra parte, consideramos que ciertamente existen diferencias en ambos conceptos, por lo que no pueden utilizarse indistintamente a lo cual el maestro Emilio Margain Manautou, acertadamente realiza un análisis práctico y claro de dicha situación, cuando sostiene lo siguiente:

“...Que las disposiciones fiscales en México se aplican no sólo a los impuestos o a los tributos en general, sino también a otros ingresos del Estado, como los productos y aprovechamientos, es decir, los ingresos patrimoniales y los no tributarios y que, por tanto, lo correcto es hablar de derecho fiscal.”⁸

Una vez precisado lo anterior, la doctrina señala que previo a la creación del Derecho Fiscal, era el Derecho Civil el encargado de tutelar la libertad económica individual, siendo en principio que la legislación fiscal dependiera en grande manera de esta rama del Derecho, sin embargo como todas las vertientes jurídicas, al surgir una gran cantidad de fenómenos jurídicos de esta índole, imperó la necesidad de crear una disciplina que regulara tanto los aspectos económicos de la Administración Pública como los medios de defensa de los contribuyentes en contra del Fisco creándose consecuentemente y con total independencia el Derecho Fiscal, tomando en consideración su finalidad, significado económico y desarrollo frente a los órganos ya existentes, circunstancia que lo apartarían del sistema rígido que imperaba en el Derecho Civil

Refuerza el anterior criterio, la Jurisprudencia I-J-58, sustentada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

⁸ MARGAIN MANAUTOU, EMILIO, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de legitimidad, Edit. Porrúa, Octava Edición, México 1999, p. 7.

Administrativa, visible en su propia revista, Primera Epoca, Compendio 1937 a 1948, página 226, que al efecto se transcribe:

“DERECHO FISCAL MEXICANO.- En el constante desarrollo del Derecho Hacendario, el legislador mexicano ha podido ir creando ordenamientos tendientes a la unificación o recolección de los distintos principios, leyes y disposiciones de carácter fiscal, formándose así un verdadero derecho fiscal mexicano; pudiéndose citar entre últimos intentos en tal sentido la Ley de Percepciones Fiscales y el actual Código Fiscal de la Federación. De igual manera que, al declarar el artículo 11 de este último Código, que el Derecho Común sólo podrá aplicarse supletoriamente respecto a la Legislatura Fiscal, cuando expresamente esté prevista su supletoriedad, o cuando no exista norma fiscal expresa y la aplicación supletoria no se contraria a la naturaleza propia del Derecho Tributario, el legislador mexicano no ha hecho sino reconocer la autonomía de las leyes fiscales y sus particulares rasgos.”

En el mismo sentido, resulta pertinente apoyarnos en la Jurisprudencia I-J-64, sustentada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consultable en su propia revista. Primera Época, Compendio 1937 a 1948, página 227, cuyo contenido es el siguiente:

“FISCAL.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Tiene la misma jerarquía del Código Civil. Ninguno de ellos prepondera sobre el otro y la supletoriedad del Derecho Civil (como parte del Derecho Común en General), está expresamente regulada por el artículo 1 del Código Fiscal de la Federación”

Derivado de lo anterior, fue clave para el nacimiento del derecho fiscal la unificación de estos conceptos, que poco a poco al irse mejorando e implementando más cuerpos jurídicos con dicha tendencia, dio como resultado que se fuera integrando nuestro sistema fiscal encaminado primordialmente en sus inicios a determinar a los sujetos obligados, la cuantía de la deuda impositiva y la relación de aquellos sujetos con la Administración Pública

Financiera, dicha estructura se iba complementado con la importancia de las directrices previstas inicialmente por el legislador, limitando y controlando el exceso de poder en el que pudiera incurrir la autoridad, contribuyéndose así una garantía para el gobernado, ya que la aplicación de las leyes fiscales obligadamente debían de respetar los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad exigidos por la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo éstos, los primeros medios de control en contra del poder de la Administración Pública Financiera, puesto que no se podía cobrar ningún impuesto que en principio no se encontrara establecido en ley y, que además su cuantía estuviera acorde con la capacidad contributiva de cada persona.

Por lo anterior, se originó la necesidad de crear otros organismos que impartieran verdadera justicia-administrativa siendo éste el género al que pertenece el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que desde sus orígenes se buscó su total autonomía para pronunciar sus resoluciones principalmente, tratándose de actos administrativos que lesionaban la esfera jurídica de los gobernados, para de esta forma garantizar la imparcialidad y equidad procesal, características que no se habían logrado en el contencioso-administrativo, limitándose exclusivamente al estudio y resolución de las controversias legales en la emisión de los actos administrativos, es decir, estos organismos se constituyeron con total independencia de la autoridad administrativa, que emitía los actos controvertidos, permitiendo al gobernado obtener una resolución justa y apegada a derecho, toda vez que se rompió con la relación política o de subordinación con el Poder Ejecutivo.

Debemos precisar que las denominaciones que se han empleado en la presente investigación consistentes en “contencioso-administrativo” y “justicia-administrativa”, no son sinónimos que se pueden utilizar indistintamente, ya que como lo manifiesta el jurista Antonio Carrillo Flores, en su obra titulada “La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México”⁹, se debe entender por lo primero la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública tanto en su seno mismo como fuera de ella. En ese entendido dentro de lo contencioso-administrativo debe de comprenderse incluso el proceder propio de la Administración Activa cuando interviene para decidir un punto contencioso, en cambio la justicia administrativa se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrollo 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 o Tribunales, tratando siempre de conservar la garantía de imparcialidad, que sólo se consigue con la autonomía de dichos órganos.

Al respecto, concordamos en su totalidad con dicha distinción, ya que, si atendemos a los resultados que con motivo de su aplicación en nuestro país han tenido ambos mecanismos, fácilmente podemos comprobar que el contencioso-administrativo ha sido un medio de defensa poco eficaz para lograr su cometido, lo cual no sucede con la justicia administrativa, evidenciándose de

⁹ CARRILLO FLORES, ANTONIO, La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México, Colección de Cobras Jurídicas, Tomo I, p. 194

esta forma sus diferencias que la caracterizan tales como: a) la autonomía del órgano jurisdiccional, b) la imparcialidad del órgano jurisdiccional con el principal objetivo de proporcionar justicia administrativa y c) la delegación de facultades a favor del órgano jurisdiccional.

Por otra parte, también pertenece a su naturaleza jurídica lo referente a ser un Tribunal de Anulación y de Plena Jurisdicción. De acuerdo a la doctrina corresponde a un sistema mixto, dada la interpretación del artículo 52 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, siendo tal situación un tema que causa polémica entre los juristas y que a través de tesis y jurisprudencias emitidas por el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el Poder Judicial de la Federación, han tratado de esclarecer tal problema; sin embargo, analizaremos brevemente la principal postura al respecto, misma que no parece acertada.

En primer término, realizaremos las transcripciones que nos interesan de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal:

“El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos...

....

El Tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas, pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolonga a través de una o varias quejas en las que, en forma escalonada, el Tribunal judicial va controlando la ejecución de su sentencia, en la ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una

nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal¹⁰

En el mismo sentido, la propia Ley de Justicia Fiscal en los siguientes artículos estableció:

“Artículo 58.- Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal, entretanto que ésta no se pronuncie, continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretada dentro del juicio”.¹¹

Atendiendo a lo anterior, la doctrina ha establecido entre el contencioso de anulación y el de plena jurisdicción ciertas diferencias, mismas que el maestro Emilio Margain Manautou, en su obra titulada “De lo Contencioso Administrativo”, nos ilustra de la siguiente forma:

Las diferencias más notables, entre el procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación, conforme a nuestro sistema jurídico, son las siguientes:

En el primero se alega violación al derecho subjetivo o de garantía constitucional, en el segundo, violación de la ley.

En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios

En el primero el efecto de la sentencia es interpartes; en el segundo el efecto de la sentencia es general, erga omnes.

En efecto, en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables; en cambio, en el de anulación, la sentencia produce efectos aun contra autoridades que no fueron señaladas como partes.

¹⁰ Cd. Room. Acervo Jurídico

¹¹ Ibidem.

Ahora bien, una vez precisadas las anteriores características es pertinente transcribir el artículo 52 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir del 1º de enero de 2006:

“Artículo 52.- 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 supuesto previstos en las facciones 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 motivo 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...”

De las anteriores transcripciones podemos afirmar que el tipo de juicio contencioso que se ventila ante el Tribunal en estudio, corresponde al mixto, es decir, por una parte sus sentencias cumplen con las características del contencioso de anulación, cuando simplemente reconocen la validez o declaran la nulidad de la resolución impugnada, y también en algunas ocasiones dichas sentencias pertenecen al contencioso de plena jurisdicción, cuando ordenan a la autoridad demandada volver a emitir la resolución controvertida siguiendo determinados lineamientos establecidos por el propio Tribunal.

Aunado a lo anterior, en nuestros tiempos el Tribunal en comento carece de imperio para hacer cumplir sus propias determinaciones, lo cual sería la principal característica de un contencioso de plena jurisdicción; sin embargo, a través de diversas reformas se ha tratado de otorgarle tal facultad, como lo fue la introducción de la llamada “queja”, misma que no tuvo el éxito esperado por diversas cuestiones técnico-jurídicas, destacando que la coercibilidad que tiene el citado tribunal, consiste en la imposición de una sanción pecuniaria a cargo del funcionario omiso, sin embargo éste, no cumplimentaba la ejecutoria e interponía juicio de amparo en contra de tal medida, por estar sustentada en una cantidad fija siéndole favorable el amparo y quedando por consiguiente, la sentencia sin ejecutar, por lo tanto la única vía para obligar su ejecución era el juicio de amparo

El anterior problema subsistió hasta el año de 2000, debido a que a través del Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 2000, se reformó el artículo 239-B en la parte conducente, sustituyendo la multa fija por una variante que va de 30 a 90 días de salario normal del funcionario responsable, con lo que se pretende que la “queja” tenga la eficacia con la que fue creada y de esta forma que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa adquiera la coercibilidad necesaria a efecto de hacer cumplir sus propias determinaciones, ayudando con ello a que imparta la justicia en materia administrativa de forma pronta y expedita tal como lo ordena el artículo 17 Constitucional.

La justicia administrativa en México ha estado influenciada principalmente con el sistema jurídico denominado “continental-europeo”, representado principalmente por el Derecho Francés, en general, la justicia administrativa ha tenido dificultades para su implementación, en aquellos países que retoman en su forma de estado, el principio constitutivo denominado “división de poderes”, siendo su principal precursor en Francia el filósofo y literato Montesquieu quien en el año de 1748, lo plasmó en su obra titulada “L’esprit des lois” (El Espíritu de las Leyes), en el que básicamente considera que para conseguir el equilibrio ideal en la constitución de todo gobierno se deberá de dividir en tres ramas, denominadas legislativa, ejecutiva y judicial, para de esta forma evitar los abusos del poder; en el siguiente tema será motivo de estudio la notable influencia que tuvo México, en la conformación de la justicia administrativa.

1.2.1 BASE CONSTITUCIONAL

Al respecto, debemos recordar que en nuestro sistema jurídico es de suma importancia lo relativo a la base Constitucional, dado que acorde a lo dispuesto por el artículo 133 Constitucional, el cual establece el principio general de derecho conocido como “Supremacía de las Leyes”, mismo que significa que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la norma suprema donde todo Estado debe fundar su organización y funcionamiento, y de la cual derivan todas las normas jurídicas, bien sean sustantivas o, procedimentales, con las que se establecen los límites a las autoridades así como los derechos y deberes de los gobernados, en ese sentido el Poder Legislativo al momento de crear nuevas leyes u organismos, deberá respetar en todo momento los principios jurídicos consignados en la Constitución Política, a efecto de que el tener vida jurídica y aplicarse no atente en contra de los principios Constitucionales.

Es a partir de la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, en el año de 1936 mediante la Ley de Justicia Fiscal, cuando el primer gran problema técnico jurídico de este organismo surgió, ya que algunas corrientes doctrinarias argumentaban que el recién creado Tribunal, era inconstitucional en virtud de que rompía con la división de poderes que acoge nuestra Constitución en su artículo 49, en el entendido de que dos o más poderes no se podían reunir en un solo ente jurídico, lo cual ocurría cuando el Poder Ejecutivo ejercía facultades jurisdiccionales a través del mencionado Tribunal.

Asimismo, también existía una postura contraria a la anterior, la cual argumentaba que el denominado Tribunal Fiscal de la Federación en aquel tiempo, no era inconstitucional, ya que su creación se debió primordialmente a efecto de no atentarse con el principio de la división de poderes, con el objeto de que el Poder Judicial no cuestionara el funcionamiento del Poder Ejecutivo, revisando la legalidad de sus resoluciones o actos, lo que implicaría automáticamente una violación a dicho principio, para lo cual debía intervenir el Tribunal en cita, pero de forma autónoma en relación con el Poder Ejecutivo, para dirimir las controversias que se derivan de la actuación de este poder, con facultades de anular las actuaciones que fueran ilegales.

Sin embargo, a nuestra consideración el denominado Tribunal Fiscal de la Federación era inconstitucional, al no contar con base Constitucional para su creación, es decir, no existía precepto legal alguno en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que permitiera la creación de Tribunales del orden administrativo y mucho menos que éstos fueran dependientes del Poder Ejecutivo.

Por su parte, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, trató de evadir el problema de la inconstitucionalidad que hemos puntualizado, con los argumentos de que lo resuelto por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación no era la última instancia, debido a que el agraviado podía acudir ante el Poder Judicial en vía de amparo, con lo que se generaba una sujeción hacia este Poder, reforzado con los criterios plasmados en las diferentes jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de

que todas las leyes conceden un recurso o medio de defensa, previo a la interposición del juicio de garantías y que la Constitución en ningún momento establecía que los mismos se tramitaran ante una autoridad del Poder Judicial, aunado a que no se había planteado la inconstitucionalidad de los recursos administrativos que en materia fiscal ya existían.

También se apoyaban en el sentido de que la interpretación del artículo 14 Constitucional, en ningún momento establecía expresamente que la garantía de audiencia sería tramitada forzosamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se reconocía la legalidad del funcionamiento del Tribunal en cita, así como a la autonomía con la que ejercía su competencia, por lo que era indudable que se reconocería su constitucionalidad.

Sin duda alguna, los anteriores argumentos eran resultado de una incorrecta interpretación de los artículos en que se apoyaban, aunado a la confusión originada con el funcionamiento de recursos implementados en materia fiscal, por lo que era evidente que el inicialmente llamado Tribunal Fiscal de la Federación, era inconstitucional al carecer de base Constitucional en que se apoyara su creación, sin embargo así continuó ejerciendo sus facultades, no siendo sino hasta el año de 1946 cuando se reformó por primera vez la fracción I del artículo 104 Constitucional, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del mismo año, que era del tenor siguiente:

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

De todas las controversias del orden civil, penal o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afectan intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los estados del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales esté dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”

Pese a la anterior reforma, aún no quedaba muy claro el establecimiento de tribunales administrativos en nuestro país, puesto que la misma fue muy escueta y con una deficiente técnica legislativa, por lo que existió la necesidad de precisar los objetivos y alcances de los recién creados tribunales administrativos, lo cual aconteció con la reforma realizada nuevamente a la fracción I del artículo 104 Constitucional, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, siendo menester transcribir:

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

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

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

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

Siguiendo con el análisis de este artículo otra importante reforma surgió mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974, que se transcribe:

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

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

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

La siguiente reforma trascendental para los fines del presente tema, ocurrió mediante Decreto de fecha 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, con la que se culminó

finalmente con todas las dudas acerca de la constitucionalidad del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, para quedar en los siguientes términos:

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

I.- ...

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

Finalmente y a efecto de reafirmar aún más la constitucionalidad del Tribunal en comento, se reforma nuevamente el artículo 104 Constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de octubre de 1993, en los siguientes términos y que sigue vigente en nuestros días:

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

I.- ...

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

...”

Con la anterior reforma, se establecía en México el sistema contencioso-administrativo y las características específicas con las que se debería dotar a un Tribunal Administrativo; asimismo, reguló adecuadamente la creación y funcionamiento de estos organismos, en el entendido de que la creación de los mismos, solamente se concibe mediante la expedición de una ley y esta solamente es competencia exclusiva del Poder Legislativo, originándose otro problema técnico jurídico, dado que al ser una innovación la introducción de este tipo de tribunales, el Poder Legislativo constitucionalmente no tenía competencia expresa para emitir las leyes necesarias al respecto, por lo que fue necesaria la adición de la fracción XXIX-H al artículo 73 Constitucional, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, permaneciendo a la fecha de la siguiente forma:

“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”

De esta manera queda conformada la base Constitucional sobre la cual descansa la creación del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que continua vigente hasta nuestros días y habiéndose resuelto el problema de la inconstitucionalidad que durante años acompañó en su evolución legislativa al Tribunal en comento, es evidente la gran trascendencia e importancia que tiene en su ámbito jurisdiccional, en el entendido de que poco a poco se ha ido adaptando a las circunstancias

políticas, sociales, ideológicas y culturales de nuestro país, para su mejor funcionamiento y cada vez más se hace necesario el perfeccionamiento del citado Tribunal, dada la importancia y expansión de la materia administrativa en México.

1.2.2. CARACTERÍSTICAS

En el presente tema analizaremos las características que revisten la creación y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo de gran importancia para efectos de la propuesta central que tiene como fin esta investigación, en el entendido de que ello nos dará pauta para saber la compatibilidad que tiene en relación con el Tribunal antes mencionado y si es factible su introducción con el objeto de mejorar la impartición de justicia, que emana de este órgano tan importante en materia administrativa.

Una vez puntualizado lo anterior, entraremos en materia comenzando por analizar las características que se consignaron en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, siendo menester transcribir el siguiente texto:

“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integra 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. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía

orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa”.¹²

De la transcripción anterior, resaltan varias e importantes características con las que se revistió a este órgano, consistiendo la primera en que se le conoce como un **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**, ambas acepciones ya las hemos tratado en el primer tema, por lo que solamente cabe hacer el recordatorio, en el sentido de que tal denominación se debe principalmente al ámbito material en el que el citado Tribunal ejercerá su competencia, es decir, en toda la materia administrativa a nivel federal sobre de la cual su Ley Organica le confiera competencia.

Asimismo, también ello obedece a la ubicación que tiene el mismo, ya que se encuentra dentro de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, el cual dada su naturaleza atiende principalmente a las cuestiones administrativas de la nación, siendo éstas las principales razones por las cuales se le denominó así al Tribunal en cuestión, mismas que siguen vigentes hasta nuestro tiempo.

La siguiente característica con la que nació el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que a nuestra consideración es sumamente importante, y a la que de manera reiterativa hace alusión la exposición de motivos, es principalmente que el Tribunal en comento gozará de plena **AUTONOMÍA**, lo cual en principio no es muy claro, en el entendido de que por una parte menciona la exposición en estudio, que el recién creado Tribunal se colocaría dentro del Poder Ejecutivo, pero que no obstante ello no

¹² Ibidem.

dependería ni directa o indirectamente de cualquier autoridad de las que integran a dicho poder, incluso ni el propio Presidente de la República Mexicana, lo cual a simple vista entrañaría una contradicción, sin embargo, el artículo 1º de la Ley Organica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y su funcionamiento nos precisan que aspecto abarca tal autonomía, misma que a la letra establece:

“Artículo 1º.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece”.

Con lo anterior, queda claro que la autonomía de la cual se le reviste al citado tribunal, es para pronunciar sus fallos, es decir, que no existe injerencia por parte de los titulares de las distintas dependencias en las que se encuentra conformado el Poder Ejecutivo, para decidir el sentido de cualquier sentencia; asimismo, es independiente en lo relativo al aspecto administrativo del mencionado Tribunal, ya que es el Pleno de la Sala Superior quien define las políticas de distribución de su presupuesto, así como su organización y funcionamiento, siendo los únicos aspectos en los que se advierte la autonomía que posee el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Aunado a lo anterior, el Tribunal en estudio no es independiente en determinadas cuestiones, que prácticamente son administrativas, debido a que se encuentra orgánicamente adscrito a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, por lo que presupuestalmente es indudable que depende del mismo, así también en lo que se refiere a la designación de los Magistrados tanto de la Sala Superior como de las Salas Regionales, ello es así, dado que de

conformidad con el artículo 3º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el Presidente de la República con la aprobación del Senado realizarán los respectivos nombramientos, siendo menester transcribirlo:

“Artículo 3º.- El Presidente de la República, con la aprobación del Senado, nombrará a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales”

La siguiente característica con la que se revistió al Tribunal en estudio y que va de la mano con la anterior, fue en el sentido de que el Poder Ejecutivo delegaría sus funciones materialmente jurisdiccionales en este órgano, lo que jurídicamente se le conoce como **justicia delegada**

Asimismo, la **JUSTICIA DELEGADA**, la cual es consecuencia del anterior punto que hemos tratado, ya que consideramos desde nuestro particular punto de vista, que debemos entender por ello, al despojo total de facultades jurisdiccionales que tiene el Poder Ejecutivo, para ser transferidos única y exclusivamente a un órgano autónomo que las ejecute en nombre y representación de aquel

Lo anterior implica que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene amplias facultades para dirimir las controversias que ante el se ventilen, sin necesidad de buscar la conformidad del Poder Ejecutivo y que lo resuelto solamente podrá ser revisado por el Poder Judicial, ya que aquél expresamente, está aceptando que dichas facultades sean delegadas y ejecutadas por un órgano distinto. A nuestra consideración afirmamos que la

característica en estudio, ha sido la base y eje central del éxito que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha logrado hasta nuestros tiempos.

Otra de las características del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son las consistentes en ser un órgano de **ANULACIÓN Y PLENA JURISDICCIÓN**, mismas que ya han sido motivo de análisis en el primer tema de esta investigación, por lo que solamente recordaremos que la anterior clasificación, se deriva atendiendo a los efectos de las sentencias que pronuncia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el entendido de que doctrinalmente se le considera como un órgano mixto, debido a que cuando sus sentencias solamente reconocen la validez o declaran la nulidad de una resolución, está actuando como un Tribunal de anulación, sin embargo, cuando en la propia sentencia se le condena a la autoridad enjuiciada a realizar determinado acto y se precisen los términos en los que se debe cumplimentar, estará actuando con plena jurisdicción.

Sin embargo, en la práctica pese a tener las dos características anteriores, predomina más la referida a ser un Tribunal de Anulación, ello ligado al impedimento que tiene de no poder ejecutar sus propias sentencias, es decir, no se encuentra dotado de facultades de imperio, situación que le impide realmente impartir justicia administrativa pronta y expedita, por lo que convendría urgentemente una reforma, para darle dicha facultad y de esta forma ir fortaleciendo la función del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

La siguiente característica de este Tribunal, consiste en que es un órgano de **CONTROL DE LEGALIDAD**, ello se deriva de los medios de control que rigen en nuestro sistema jurídico, mismos que principalmente se dividen en dos grandes rubros a saber: 1.- Organos de Control Constitucional y 2.- Organos de Legalidad. Los primeros, como su nombre lo indica están directamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, poniendo como ejemplo, uno de los más importantes como lo es el juicio de amparo, a diferencia de los segundos, ya que se crean indirectamente con base en la Constitución, pero son ubicados dentro del Poder Ejecutivo, como es el Tribunal en estudio.

Aunado a lo anterior, el control de legalidad es el principal objetivo de la justicia administrativa, es decir, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el encargado de examinar todos y cada uno de los actos o resoluciones que se impugnen ante él, con el fin de constatar que los mismos se hayan emitido conforme a las normas aplicables a cada caso en específico.

Por ultimo, consideremos que otra característica que posee el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la relativa a ser un órgano de **ESTRICTO DERECHO**, para lo cual es importante definir este concepto, apoyándonos para tal efecto en la definición del jurista Alfonso Noriega Cantú misma que plasmó en su obra “Lecciones de Amparo”.¹³

“Desde un punto de vista general, este principio significa que en las sentencias de amparo, al examinar la autoridad de control la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, planteada en la instancia de la parte quejosa –demanda inicial-

¹³ NORIEGA CANTÚ, ALFONSO, Lecciones de Amparo, Edit. Porrúa, Cuarta Edición, Tomo II, p. 797.

únicamente se deben analizar en los términos precisos en que se han formulado, sin que sea posible que la autoridad de control pueda formular consideraciones respecto de la cuestión constitucional, que no se hayan hecho valer expresamente por el quejoso”.

Lo anterior aplicado al procedimiento contencioso administrativo, implica que la Sala del conocimiento solamente va a estudiar la legalidad del acto o resolución impugnados, a la luz de los conceptos de impugnación esgrimidos expresamente en la demanda o en la ampliación de la misma, sin poder hacer valer violaciones de oficio, salvo las que se refieren a la incompetencia de la autoridad emisora del acto controvertido, y la ausencia total de fundamentación y motivación.

Pese a que expresamente en ningún artículo de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, ni en la Ley Organica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se consigna que el procedimiento contencioso administrativo sea de estricto derecho, tal característica se ha implantado reiteradamente mediante criterios tanto del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como del Poder Judicial de la Federación, de los cuales analizaremos profundamente en el siguiente capítulo; sin embargo, tampoco se faculta expresamente al tribunal para que pueda suplir la deficiencia en los conceptos de impugnación, salvo los dos únicos casos de excepción que ya se mencionaron, siendo a nuestra consideración insuficientes, dado que en el juicio de nulidad impera en la mayoría de los casos el principio de estricto derecho

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que: El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano administrativo, dotado de plena autonomía, derivada de la delegación de justicia, con el objetivo de controlar la legalidad de los actos o resoluciones administrativas, mediante fallos, que pueden ser de anulación o de plena jurisdicción, imperando el principio de estricto derecho.

1.3. ESTRUCTURA ORGÁNICA, FUNCIONAMIENTO Y FACULTADES DE LA SALA SUPERIOR

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como ha quedado precisado anteriormente, goza de plena autonomía para dictar sus fallos, debido a que actúa por delegación de facultades del Poder Ejecutivo que la ley le otorga, su finalidad es la impartición de justicia administrativa, su estructura se establece en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; asimismo, su funcionamiento y facultades se encuentran regulados por la citada ley y la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, para lo cual será importante analizar los artículos correspondientes a dichos ordenamientos legales en lo conducente.

1.3.1 PLENO

De conformidad con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, se estableció en su artículo 12 que la Sala Superior es el órgano máximo del Tribunal antes mencionado, se conforma por once Magistrados

especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales se elige al Presidente del Tribunal; dicha Sala actúa en pleno y en dos Secciones, para las sesiones es necesario un quórum mínimo de siete Magistrados

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

El artículo 4º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala como requisitos para ser Magistrado, los siguientes:

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

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

Tribunal, para que proceda a realizar las designaciones de los Magistrados que las cubran.

En cuanto a las licencias con goce de sueldo de los Magistrados, cuando no excedan de un mes en un año, o por enfermedad, serán concedidas por el Presidente del Tribunal, las que excedan de ese tiempo solamente podrá concederlas el Presidente de la República, por conducto del Presidente del Tribunal; asimismo, no se podrán reducir los emolumentos de los Magistrados

Las resoluciones de la Sala Superior, se tomarán por mayoría de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar excepto cuando incurran en las causales de impedimento legal, en caso de empate el asunto se diferirá para la siguiente sesión y, de no aprobarse por dos veces se cambiará de ponente, las sesiones del Pleno serán publicadas, salvo que se designe presidente, se ventilen cuestiones administrativas, la moral, el interés público o la ley así lo exija.

Compete al Pleno de la Sala Superior las siguientes atribuciones, las cuales dividiremos en facultades administrativas, legislativas y jurisdiccionales.

Facultades administrativas:

- Designar al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de Magistrados seleccionados previa evaluación interna
- Señalar la sede y el número de las Salas Regionales

- Fijar y en su caso cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales
- Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitantes de las Salas Regionales
- Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor
- Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de expedientes totalmente concluidos
- Aplicar a los Magistrados las sanciones administrativas correspondientes

Facultades legislativas:

- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, como son:
 - a. Los que crean a las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal
 - b. Los que fijen las bases de la carrera jurisdiccional de actuarios, secretarios de acuerdos de las Salas regionales y de la Sala Superior, así como de Magistrados.
 - c. Los que determinen los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos.
 - d. Los que establezcan reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales
 - e. Los que establezcan las medidas necesarias para investigar las responsabilidades de los Magistrados

Facultades jurisdiccionales:

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

De lo anterior, debemos precisar que los juicios que resulten competencia del plano por atracción, revisten determinadas características que resultan de suma importancia, las cuales están establecidas en el inciso b) de la fracción I, del artículo 48 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo vigente, que a la letra dice:

“Artículo 48.- El Pleno o las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente, de los particulares o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.

I. Revisten características especiales los juicios en que:

b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general; fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.”

De la transcripción hecha anteriormente, se puede apreciar que el Presidente del Pleno atraerá los juicios en los que se deba establecer por primera vez la interpretación directa de una ley o tratado, o bien se deba fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución hasta fijar jurisprudencia.

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

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

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

Las atribuciones del Presidente, las dividiremos en dos grandes rubros: administrativas y jurisdiccionales

Administrativas

- a. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades
- b. Convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior
- c. Despachar la correspondencia del Tribunal
- d. Presidir las comisiones del Tribunal
- e. Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del pleno de la Sala Superior y firmar los engroses de resoluciones del Pleno
- f. Conceder licencia a los Magistrados por enfermedad y en otros casos hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal
- g. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos y aplicarlas en su caso, a los secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos
- h. Designar o remover a propuesta del Magistrado respectivo a los secretarios y actuarios correspondientes, a propuesta del contralor a los peritos, a propuesta del Oficial Mayor al demás personal administrativo del Tribunal, a propuesta del Coordinador de Actuarios a su personal cuando se establezcan actuarias comunes a varias Salas.
- i. Conceder o negar licencias a los secretarios y actuarios y demás personal administrativo de la Sala Superior
- j. Dictar las medidas que exijan el funcionamiento y la disciplina del Tribunal
- k. Dirigir la buena marcha del Tribunal dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal, pudiendo acordar los cambios de adscripción del personal y la distribución de recursos presupuestales
- l. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Secciones de la Sala Superior y las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los Magistrados instructores y ponentes.

- m. Evaluar el funcionamiento de las Secciones de la Sala Superior, así como de las Salas Regionales del Tribunal y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo
- n. Formular y proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal
- o. Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del Presupuesto del Tribunal
- p. Realizar los actos administrativos y jurídicos que conforme a las leyes deban ser realizados a nombre del Tribunal
- q. Rendir anualmente ante el Pleno de la Sala Superior un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias establecidas por el Pleno o las Secciones de la Sala Superior
- r. Supervisar la publicación de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Tribunal y,
- s. Convocar a sesiones al pleno de la Sala Superior, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones

Jurisdiccionales

- a. Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquellos que a su juicio considera necesario
- b. Ejercer la facultad de atracción del artículo 239-A, del Código Fiscal de la Federación
- c. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio del Pleno se beneficie la rapidez del proceso
- d. Tramitar los incidentes, los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como imponer las medidas de apremio para hacer valer sus determinaciones
- e. Presidir la Sección que lo requiera para integrar quórum
- f. Tramitar y formar los proyectos de resoluciones tratándose de excitativas de justicia, recusaciones o excusas de los Magistrados y someterlos a la aprobación del Pleno y,
- g. Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de resoluciones del Pleno que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo

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

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

1.3.2. SECCIONES

Como ya hemos precisado en el tema anterior, el Tribunal en estudios, se compone por una Sala Superior y Salas Regionales, a su vez la primera para su funcionamiento se subdivide en Pleno y dos Secciones, debido a que existe una gran diferencia entre las características del Pleno y de las Secciones, pese a que ambos órganos se encuentran integrados por los mismos Magistrados, en este sentido comenzaremos por precisar que las Secciones se conforman con cinco Magistrados cada una, de entre los cuales se elegirán a sus respectivos Presidentes, requiriendo para sesionar un mínimo de cuatro integrantes, con la salvedad de que el Presidente del Tribunal no integra sección. Asimismo, sus sesiones serán públicas, salvo en los casos en que se designe Presidente de Sección, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exija.

Por lo que respecta a sus resoluciones el sentido de las mismas se decidirá por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar, sino solamente cuando tengan un impedimento

legal, en caso de empate el asunto se deberá diferir para la siguiente sesión, cuando no se aprueba un proyecto por dos veces, se cambiara de sesión.

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

Serán competentes los presidentes de las Secciones en las siguientes atribuciones.

Jurisdiccionales.

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

Administrativas.

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

Las facultades de las Secciones, las clasificaremos en los siguientes rubros

Jurisdiccionales

- Resolver los juicios en los casos siguientes:
 - a. Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias
 - b. En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un Tratado o Acuerdo Internacionales para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos
 - c. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I inciso a), del Código Fiscal de la Federación
 - d. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio
 - e. Fijar o suspender la jurisprudencia del tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación y,
 - f. Aprobar las tesis y los rubros de los Procedentes y de la Jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación

Administrativas

- Designar al Presidente de la Sección

Ahora bien, en virtud de que el inciso a) de la fracción I del artículo 48 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, le otorga la facultad a las Secciones de la Sala Superior, de atraer juicios de nulidad con características especiales, procederemos a citarlas:

- a) Por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia.

Tratándose de la cuantía, el valor del negocio deberá exceder de tres mil quinientas veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

Cabe precisar, que la competencia del Pleno y de las Secciones de la Sala Superior no se determina por territorio, debido a que dichos órganos ejercen sus facultades en todo el territorio nacional, en el entendido de que en cada Estado de la República Mexicana no existen físicamente estos organismos, dado que en el caso de que algún juicio de nulidad tenga que conocerlo de conformidad con las leyes aplicables, la Sala regional que conozca del mismo lo turnará según corresponda, por lo que ni la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ni la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, prevén la competencia por territorio para estos organismos.

1.4. ESTRUCTURA ORGÁNICA, FUNCIONAMIENTO Y FACULTADES DE LAS SALAS REGIONALES

En el presente tema nos referiremos al órgano interno que sirve de base a la importante actividad jurisdiccional que realiza el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo éste las Salas Regionales, mismas que estarán distribuidas para su mejor funcionamiento dentro de las veinte regiones en las cuales se ha dividido el país.

Lo anterior es así, debido a que este órgano tiene a su cargo la resolución de la mayoría de los asuntos sometidos a su competencia, ya que como lo hemos precisado anteriormente, los asuntos que competen al órgano superior de estas Salas Regionales son restringidos, excepcionales y especiales, por lo que es en éstas, en las cuales recae la mayor parte de la responsabilidad jurisdiccional que compete al Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa, siendo por la tanto y a consideración nuestra, uno de los órganos fundamentales para el debido desempeño de la actividad conferida a este organismo jurisdiccional.

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

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

Las sesiones que llevarán a cabo cada una de las Salas Regionales, así como las demás diligencias o audiencias serán públicas, excepto cuando se trate de la designación del Presidente de Sala o bien se

traten cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exija.

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

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

Estarán facultados para ejercer las siguientes atribuciones.

a) Administrativas.

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

- Dirigir la Oficialía de Partes y los archivos de la Sala.

b) Jurisdiccionales.

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

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

Los Magistrados Instructores, tendrán las siguientes atribuciones:

a) Jurisdiccionales.

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

b) Administrativas.

- Atender la correspondencia necesaria autorizándola con su firma

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

En resumen, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compone por una Sala Superior y 33 Salas Regionales, a su vez la Sala Superior se divide en Pleno y dos Secciones; asimismo, el Tribunal cuenta con otros organismos que lo apoyan en sus funciones, pero son realmente de carácter administrativo como son la Oficialía Mayor, Secretaría General de Acuerdos y la Contraloría Interna.

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

Como ya lo hemos mencionado en párrafos anteriores, las leyes que regulan la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son principalmente tres: 1.- Su Ley Orgánica, 2.- Su Reglamento y 3.- Las Leyes especiales, a la luz de éstos ordenamientos analizaremos la competencia jurisdiccional del mencionado Tribunal, pero solamente en la parte que corresponde a las Salas Regionales.

Antes de entrar en materia, consideramos necesario procesar que la competencia encuentra sus raíces etimológicas en las voces latinas *competentia* (*competens, entis*), lo que significa: “relación, proposición, aptitud; en la materia procesal debe entenderse en un sentido más restringido, siendo la facultad que tiene un órgano jurisdiccional de conocer y resolver determinadas cuestiones que por ley deba de conocer, por otra parte la competencia es determinada por diversas características como lo es la materia, territorio, cuantía y grado.”¹⁴

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

1.4.1 POR TERRITORIO

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

¹⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit. Nota (4) p. 542

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

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

Es importante destacar, que el contenido del anterior artículo es totalmente novedoso, debido a una reforma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000, ya que anteriormente el mismo artículo, dividía en once regiones todo el territorio nacional, situación que solamente estuvo vigente hasta el 31 de enero de 2001, en virtud de que la fracción I del artículo décimo primero transitorio, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señaló que la nueva demarcación territorial entraría en vigor a partir del día 1º de febrero de 2001, por lo que ha dispuesto el Pleno de la Sala Superior mediante Acuerdo G/34/2003, que las demandas presentadas y asuntos en trámite hasta el 31 de enero de 2001, en las Salas Regionales que han venido funcionando con distinta denominación y diferente región a la que se les asignó, continuarán en las mismas con su nueva determinación, hasta su definitiva resolución.

Asimismo, el Reglamento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en sus artículos 23 y 24 establecen el número de Salas, con la

circunscripción territorial y jurisdicción en toda la región, nombre y sede, mismos que son necesarios transcribir:

“Artículo 23.- Para los efectos del artículo 28 de la Ley, el territorio nacional se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:

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.

Artículo 24.- En las regiones señaladas en el artículo anterior, la sede, denominación y el número de Salas Regionales, serán las siguientes:

I. Región del Noroeste I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, Estado de Baja California;

II. Región del Noroeste II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste II con sede en Ciudad Obregón, Estado de Sonora;

III. Región del Noroeste III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa;

IV. Región del Norte-Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua;

V. Región del Norte-Centro II: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II, ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila;

VI. Región del Noreste: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León;

VII. Región de Occidente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional del

Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco;

VIII. Región del Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes;

IX. Región del Centro II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro;

X. Región del Centro III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato;

XI. Región Hidalgo-México: Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, con sede en Tlalnepantla, Estado de México;

XII. Región de Oriente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla;

XIII. Región del Golfo: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz;

XIV. Región del Pacífico: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero;

XV. Región del Sureste: Una Sala que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Estado de Oaxaca;

XVI. Región Peninsular: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Estado de Yucatán;

XVII. Región Metropolitana: Once Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana y Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal;

XVIII. Región del Golfo Norte: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo-Norte, con sede en Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas;

XIX. Región Chiapas-Tabasco: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Chiapas-Tabasco, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas;

XX. Región del Caribe: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Caribe, con sede en la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.”

De esta forma, existen en total 20 Regiones donde existen 33 Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejerciendo su competencia en todo el territorio mexicano, siendo este uno de los puntos a través de los cuales se fijará que Sala Regional es competente para conocer de determinado asunto jurídico por razón de territorio.

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

“Artículo 31. Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.”

El anterior artículo, es el resultado de una modificación considerable, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, debido a que anteriormente la competencia se fijaba principalmente, atendiendo al domicilio fiscal del demandante, salvo algunas excepciones que procesaba el propio artículo citado; sin embargo, se encontraba en un rezago histórico-legislativo, debido a que en la actualidad el

Tribunal en comento, no solamente tiene competencia para resolver cuestiones netamente fiscales, como lo fue en sus inicios, sino que se ha ampliado a una gran gama de negocios jurídicos, que pertenecen a toda la materia administrativa y que en la mayoría de los casos, los actores no tenían domicilio fiscal, situación que daba origen a varios problemas procesales que solamente alargaban más el procedimiento contencioso administrativo, por lo que a nuestra consideración nos pareció acertada la reforma en comento.

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

1.4.2. POR MATERIA

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

La competencia por materia se refiere primordialmente al criterio empleado con relación a la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio, o a las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa, es principalmente

para realizar la distribución de la función jurisdiccional, así como la necesidad de conocimientos especializados.

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

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

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

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

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

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

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

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

determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las

resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

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

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

Es importante señalar que el artículo anterior, también es resultado de una reforma, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, en la que se reformaron las fracciones XIII y XIV y se adicionó una fracción XV, con ello se ve claramente reflejada la evolución que sigue teniendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que dichas fracciones le otorgan nueva competencia por materia, en cuestiones puramente administrativas, perfilándose a ser un órgano jurisdiccional en materia administrativa federal, sin embargo, aún su competencia no abarca la totalidad de la función administrativa gubernamental a nivel federal.

1.4.3. POR CUANTIA

La palabra cuantía, se refiere principalmente a determinar con base en el monto del negocio controvertido, que fije la ley respectiva, dependerá a qué órgano jurisdiccional le corresponde conocer y resolver del asunto, tratándose

del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cuantía de los negocios que deban de conocer las Salas Regionales se encuentra determinada en el artículo 48, fracción I, inciso a) de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual transcribiremos para mejor comprensión:

“Artículo 48.- El Pleno o las Secciones del Tribunal, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente, de los particulares o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.

a) Por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia.

Tratándose de la cuantía, el valor del negocio deberá exceder de tres mil quinientas veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida
....”

Lo anterior, interpretado a contrario sensu es la base legal de la competencia por cuantía a las que estarán sujetas las Salas Regionales, al respecto, el Pleno de la Sala Superior mediante la expedición del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del acuerdo G/7/2000, emitido por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 14 de febrero del 2000, en su artículo PRIMERO, determinó que todos aquellos negocios impugnados cuya cuantía sea menor de \$100'000,000.00 serán competencia de las Salas Regionales.

1.4.4 POR GRADO

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

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

El recurso de revisión, se encuentra regulado en los artículos 63 y 64 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el mismo solamente se podrá interponer por la autoridad demandada, en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, interponiendo dicho recurso ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Circuito competente, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional respectiva, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación de la resolución que se pretenda impugnar.

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

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

II.- Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía se inferior a la señalada en la fracción I, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III.- Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

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

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

V.- Sea una resolución dictada en materia de Comercio Exterior

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

En el supuesto de que el particular interpusiera amparo directo, en contra de la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

CAPÍTULO II

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA

CAPÍTULO II

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA

2.1 ANTECEDENTES

En el presente capítulo analizaremos una de las instituciones más importantes y altruistas como lo es la “Suplencia de la Queja”, creada en nuestro país inicialmente dentro del procedimiento del juicio de amparo, ya que su finalidad es la protección de las garantías individuales a favor de la parte débil o desprotegida dentro del juicio aludido, logrando con su aplicación una verdadera equidad procesal y, por consiguiente una mejor calidad en la impartición de justicia, objetivo primordial en todo estado Democrático de Derecho, como lo es en nuestro caso, al consignar tales principios en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elevándose el mismo a rango de Garantías Constitucionales, toda vez que se encuentra dentro de la parte dogmática de nuestra Constitución, de ahí que afirmemos la trascendencia de la figura sometida a estudio.

Debemos hacer la aclaración en el sentido de que es indispensable para los fines de la presente investigación el tener que analizar primeramente la figura de la suplencia de la queja en el juicio de garantías y no directamente en el juicio de nulidad, debido a que es en el primero de los juicios señalados, en el que nació y ha evolucionado dicha figura, siendo trascendental puntualizar las

principales directrices con las que se introdujo en nuestro sistema jurídico, para posteriormente realizar su estudio en el procedimiento contencioso administrativo.

Un factor importante que ha influido para la creación de varias instituciones jurídicas en México ha sido sin lugar a dudas el comportamiento social, en otras palabras tales hechos constituyen una de las fuentes del derecho, por lo que éste debe ser cambiante y evolucionar con la misma rapidez con que evoluciona la sociedad, tal es el caso de la suplencia de la queja, ya que su antecedente jurídico inmediato es la suplencia del error, en donde ambas figuras fueron creadas a través de una de las fuentes materiales del Derecho, es decir la jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Aunado a lo anterior, el jusfilósofo Recasens en su Libro Introducción al Estudio del Derecho, manifiesta que: “Ningún conjunto de normas elaboradas por una institución humana puede prever todas las contingencias que se presenten, ni determinar todas las medidas para el tratamiento de esas contingencias. Siendo así las cosas, resulta que el órgano jurisdiccional que ha de decidir sobre todos los problemas que se le presenten, necesariamente tiene que crear o buscar las normas pertinentes y adecuadas para la solución de los nuevos casos que surjan y para llenar las lagunas que inevitablemente existen en las Leyes. Los jueces y los funcionarios administrativos tienen que estar constantemente configurando y desarrollando el Derecho”.¹

¹ RECASENS SICHES, LUIS. Introducción al Estudio del Derecho. Séptima Edición. Edit. Porrúa. México, 1985.

De esta forma iniciaremos por precisar cuáles fueron los antecedentes legislativos e históricos más importantes que influyeron para la creación y regulación de la suplencia de la queja en el juicio de amparo, los diferentes puntos de vista doctrinales en cuanto a los motivos de su creación e introducción en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para así poder determinar su trascendencia en nuestra legislación a lo largo de su existencia.

Posteriormente, analizaremos los elementos constitutivos de su denominación, características y diferencias con la suplencia del error y la cuestión efectivamente planteada, figuras que también se encuentran reguladas en el juicio de garantías y que dada su similitud, es indispensable realizar un estudio de cada una de ellas, para de esta forma evitar confusiones y caer en el equivoco de afirmar que son figuras idénticas dada su naturaleza jurídica.

Como lo veremos a lo largo del desarrollo de este Capítulo la gran importancia que tiene la suplencia de la queja en nuestros tiempos, al convertirse en una figura procesal que lejos de entorpecer el procedimiento en el que se aplique, facilita al juzgador la ardua tarea de impartir justicia con celeridad y equidad, principales características de una adecuada justicia y que difícilmente los órganos encargados de su impartición la pueden proveer, dadas las ataduras que genera el principio de estricto derecho, que predomina en la mayoría de los procedimientos que contiene nuestra legislación adjetiva; sin embargo, el citado

principio de derecho, con el transcurso del tiempo se ha debilitado principalmente por las barreras que impone al juzgador a efecto de impartir justicia, por lo que incluso en la materia administrativa, misma que hasta hace algunos años se consideraba doctrinalmente de estricto derecho, se ha tratado de introducir la suplencia de la queja, sin que desaparezca el dominio del principio aludido, situación que desde nuestro punto de vista no es del todo correcto.

En ese orden de ideas, procederemos a puntualizar las características y alcances de la suplencia de la queja en todas las materias en las que procede el juicio de amparo, resaltando lo conducente a la materia administrativa, debido a que es el tema principal de la presente investigación, por lo que con ello daremos por concluido el presente capítulo.

Primeramente comenzaremos por referiremos a la evolución que ha tenido la suplencia de la queja desde su creación hasta nuestros días. Analizaremos principalmente dos aspectos, por lo que hemos dividido dicho tema en: antecedentes históricos y antecedentes legislativos, ya que a nuestra consideración y, con el fin de comprender de una mejor manera los antecedentes de nuestra figura a estudio, es necesario hacer la división en comento; por lo tanto, en lo referente a los antecedentes históricos haremos mención de todos aquellos acontecimientos que motivaron su creación, debido a que como lo veremos más adelante es una figura jurídica creada en nuestro país, al igual que el juicio de amparo; por lo que respecta a los antecedentes legislativos, estudiaremos básicamente las diferentes reformas que ha sufrido la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo respecto de nuestra figura a estudio.

Consideramos de gran importancia el tema en estudio, debido a que en la medida en que realicemos un análisis integral de los antecedentes de la suplencia de la queja, nos dará la pauta para saber que efectivamente nuestra propuesta va acorde con la naturaleza jurídica de la figura en comento, dado que todos los aspectos que contribuyeron en su momento para su implementación y mejoramiento son parte de la razón de su existencia, aplicación y características que sin lugar a dudas son de utilidad para los fines del presente trabajo.

En ese orden de ideas, nos percataremos de la gran importancia que ha adquirido a lo largo de su existencia, pese a las ataduras que han predominado en el juicio de amparo con el principio de estricto derecho; sin embargo, se ha impuesto el principio de derecho consignado en nuestra Constitución en su artículo 17, el cual exige que todos los gobernados tienen derecho a que se les proporcione justicia de forma pronta, completa, imparcial y gratuita, características que se logran con la aplicación de la suplencia de la queja, comprobándose su carácter proteccionista de la clase desprotegida, principal objetivo de la justicia.

Aunado a lo anterior, su desarrollo ha sido de menor a mayor, en virtud de que en sus inicios solamente se aplicaba a la materia penal y en nuestros tiempos es aplicable a todas las materias, en las cuales es procedente el juicio de

amparo, por lo que solamente nos referiremos a los principales cuerpos legislativos que han tenido a bien regularla en el juicio aludido.

Es pertinente hacer la aclaración que, en el presente tema no se hablará acerca del origen y evolución de la suplencia del error, pese a considerarse como el antecedente legislativo inmediato de la suplencia de la queja, sin embargo, al momento de precisar las diferencias existentes entre ambas figuras jurídicas se abundará al respecto, por lo que nos referiremos únicamente a la evolución legislativa, así como, a las posibles causas que motivaron la creación de la suplencia de la queja como institución jurídica.

En ese orden de ideas, comenzaremos por señalar que la doctrina ha jugado un papel de suma importancia para el estudio de la suplencia de la queja, ya que en principio ha tratado de puntualizar cuáles fueron las posibles causas que motivaron su instauración en nuestra legislación, así como sus antecedentes legislativos, siendo necesario referiremos a los principales puntos de vista que han surgido al respecto.

En primer lugar nos abocaremos a lo planteado por el maestro Juventino V. Castro, en su Tratado “La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo”², que al efecto se transcribe para mayor comprensión:

² CASTRO, JUVENTINO V., La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo, Colección de Estudios Jurídicos, Edit. Jus, Publicación 4, 1953, p. 40.

“Ningún texto legal de la Constitución vuelve a mencionar la recién creada suplencia de la queja deficiente. La Exposición de Motivos con la cual Don Venustiano Carranza acompañó a los Constituyentes, el proyecto de Constitución, no menciona la institución y, finalmente, al discutirse en el seno del Constituyente, el artículo 107, no existe mención, ni inferencia de especie alguna, de los antecedentes de la disposición que comentamos, no las razones pertinentes que se tuvieron en cuenta para su inclusión en el texto constitucional, por lo que la suplencia de la queja deficiente nace súbitamente e inexplicadamente en la Constitución de 17, sin indicios de su fundamentación histórica o doctrinaria.

Tampoco hemos llegado a encontrar un texto legal, nacional o extranjero que en forma directa la anteceda, o principios jurídicos previos que la fundamenten, por lo que preciso es concluir que el Constituyente mexicano de 1916-17 es el creador de la suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo, otra institución procesal de origen nacional, aunque ésta sí con antecedentes históricos, si bien indirectos...”

Por su parte el maestro Alfonso Noriega considera que esta institución es una de las más importantes y encomiables que se han introducido en la estructura procesal del juicio de amparo y que aún y cuando no se cuente con el esclarecimiento de sus antecedentes, considera lo siguiente:

“...la suplencia de la queja deficiente, tiene su antecedente legal y doctrinal, en la suplencia del error, consignada desde la ley de 1882; los constituyentes de 1917 que en buena parte habían sufrido persecuciones y prisiones arbitrarias, conocían por haberlos experimentado en carne propia, los beneficios del juicio de amparo y con ello, las dificultades para hacer valer dicho remedio constitucional en su defensa, por su carácter técnico y formalista; en esa virtud, encontraron una forma de hacer accesible a los particulares la protección de la Justicia Federal, ampliando y perfeccionando la institución de la suplencia del error, precisamente en materia penal, hasta hacerla extensiva a la suplencia misma de la queja en lo que se refiere a los agravios o conceptos de violación.

Asimismo, es pertinente hacer mención que la suplencia del error, tuvo su origen al igual que otras muchas formas procesales de nuestro

amparo en la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia y así nos han dejado testimonio de ello”.³

Dentro del Tratado que hace el Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación denominado “La Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo”, el Licenciado Alfonso Trueba Olivares expone lo siguiente:

“Reconociendo que la monografía de Juventino Castro sobre el tema es un excelente trabajo, nos permitimos opinar que en el campo del derecho ninguna institución nace de modo súbito e inexplicado, sino más bien, después de un largo periodo de gestación, brota cuando es oportuno y necesario. En cuanto a que la suplencia de la queja deficiente carezca de antecedentes doctrinarios y no haya ‘principios jurídicos que la fundamenten’, conviene observar que estas proposiciones derivan de una falta de examen del cuadro general dentro del que está comprendida la cuestión. Suplir la queja deficiente es, en resumen, una facultad otorgada a los jueces para imponer, en ciertos casos, el restablecimiento del derecho violando sin que el actor o quejoso haya reclamado de modo expreso la violación.

Ahora bien, la cuestión acerca de si el Juez debe hallarse revestido de la potestad de suplir la demanda deficiente pertenece a un amplio capítulo de la teoría del proceso y es el concerniente a la extensión y límites del poder de los jueces y al de los principios –dispositivo o inquisitivo- que conviene aplicar...

....

4. Si el sistema dispositivo se caracteriza por el dominio que ejercen las partes en el procedimiento y por la restricción de los poderes del juez, bajo el inquisitivo el Magistrado deja de ser un mero espectador de la contienda y sus poderes son tan amplios cuanto lo exija la investigación de la verdad material, sea que las partes intervengan o no. El juez no sólo puede inicial de oficio el proceso, sino usar cualquier medio para el conocimiento de los hechos controvertidos. En los últimos tiempos se ha impuesto la tendencia de ensanchar la potestad judicial de sacar al juez de los estrechos límites en que se hallaba instalado...”⁴

³ NORIEGA CANTÚ, ALFONSO, Lecciones de Amparo, Edit. Porrúa, Cuarta edición, Tomo II, p.702

⁴ COLEGIO DE SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo, Edit. Cárdenas, Primera Edición, 1977.

Para el Licenciado Gabriel Santos Ayala, en su libro “La Suplencia de la Deficiencia de la Queja”, manifiesta esencialmente al realizar un estudio de los antecedentes legislativos que abarcan desde la Ley Orgánica del 30 de noviembre de 1861 hasta la Ley de Amparo de 1919, que es la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1857, de fecha 14 de Diciembre de 1882, la que en su artículo 42, facultó por primera vez a los Tribunales Federales a suplir el error o la ignorancia de los promoventes del juicio de amparo, siendo ésta el antecedente legislativo de la suplencia de la queja, agregando que al efecto la Suprema Corte de Justicia había establecido en numerosas ejecutorias el criterio de que el juez debía enmendar el error de la parte agraviada y, conceder al quejoso el amparo por la garantía que realmente apareciera violada en autos.

Finalmente, por su parte el Maestro Armando Chávez Camacho, realiza una serie de probables presunciones sobre la motivación de la creación de la institución en comento, enumerando distintas hipótesis personales o que atribuye a diversos juristas de la facultad de derecho, siendo las siguientes:

- a) Que se trata de una figura procesal que tiene su origen en una ley recopilada, ya que la Audiencia de la Nueva España, con un espíritu amplio y liberal suplió en numerosas causas las deficiencias que contenían.
- b) Que no tuvo antecedentes legislativos, sino que nació directamente de la Constitución del 17, como una reacción por motivos políticos por las persecuciones que sufrían los opositores en los Estados, los que eran acusados frecuentemente de reales o supuestos delitos, para alejarlos de sus actividades o eran encarcelados, por lo que sus familiares recurrían para ayudarlos a defensores improvisados que por su falta de preparación interponían demandas insuficientes que no prosperaban

- c) Algunos estiman que la suplencia tiene un origen jurisprudencial, es decir, primero suplieron los tribunales y después fue consagrada en la Constitución
- d) Que la suplencia deriva de una corriente de diversos tratadistas y de la jurisprudencia encaminados a eliminar el rigorismo cuando se trata de la vida y de la libertad.
- e) Hay quienes señalan que puede existir una relación histórica entre las dos suplencias, es decir, que la suplencia de la deficiencia de la queja ya haya surgido como una imitación a la suplencia del error.
- f) Otros opinan que la suplencia tiene origen psicológico que ha de alcanzar una formulación jurídica positiva, pues el juzgador después de plantearse, asimismo todo el proceso y todos sus aspectos y estimando aquellos puntos que fueron mencionados por las partes los ha de suplir.
- g) También puede ser que la suplencia es un resto de aquella forma liberal y amplísima del amparo clásico, antes de que se aceptara el juicio por inexacta aplicación de la ley.
- h) Que sin ser este criterio el último en la escala de las posibilidades, hay quienes se inclinan por el origen jurisprudencial, ya que el juicio de amparo en nuestra institución que se ha perfeccionado a impulso de la obra de la jurisprudencia⁵

En nuestra opinión las anteriores exposiciones gozan de una plena validez certeza, en cuanto a que sin lugar a dudas todas ellas fueron determinantes para la creación de la suplencia de la queja, debido a que en su época contribuyeron a dar una respuesta a la incógnita, acerca del origen de dicha institución

Analizando cada uno de los puntos de vista antes precisados y armonizándolos en un sentido y orden lógico se concluye que, en primer termino el Lic. Alfonso Trueba Olivares es acertado al afirmar que la suplencia de la queja se basa primordialmente en el principio del derecho procesal denominado “inquisitivo”, el cual faculta al juzgador con amplias atribuciones a efecto de que se haga llegar de los elementos necesarios para encontrar la verdad, de esta forma la

⁵ TRUEBA OLIVARES, ALFONSO. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, p. 65, Cit. SANTOS AYALA, GABRIEL. La Suplencia de la Deficiencia de la Queja. Edit. Suprema Corte de Justicia, 1970, p.p. 21 y 22

función jurisdiccional se fue ampliando dejando de ser el juzgador un simple espectador de las controversias.

Es obvio que los juzgadores comenzaron a aplicar este criterio en sus resoluciones, debido a la trascendencia e importancia que tiene el juicio de amparo, ya que el mismo tiene como objetivo salvaguardar y hacer valer las garantías individuales consignadas en nuestra Constitución, por lo cual resulta válida la aportación que hace el Lic. Gabriel Santos Ayala, al manifestar que la suplencia de la queja surge de la suplencia del error, ambas figuras creadas por la jurisprudencia del Poder Judicial, siendo la jurisprudencia un elemento de gran importancia hasta nuestros días debido a que, a través de esta fuente del derecho la suplencia de la queja en la actualidad ya no es sólo aplicable a la materia penal sino a todas las materias sobre las que procede el juicio de amparo, de esta forma al consagrarse jurisprudencialmente la figura en estudio, necesariamente tuvo que influir un factor determinante para consagrarla en nuestra Constitución.

En ese sentido el maestro Alfonso Noriega, nos ilustra con su planteamiento al establecer que los Constituyentes de 1917, habían sido víctimas de persecuciones y prisiones arbitrarias a efecto de separarlos de sus actividades políticas, aunado a que habían experimentado en carne propia dichas agresiones, y que el único medio legal que les garantizaba una impartición de justicia conforme a derecho ha sido y el es juicio de amparo; sin embargo, el principal problema al que se enfrentaban era que el juicio aludido es técnico y formalista, es decir,

imperaba en todo su rigor el principio de estricto derecho, haciendo inaccesible a ciertos niveles sociales la protección de la justicia federal.

Refuerza este criterio el jurista Juventino V. Castro al decir que no ha habido ningún antecedente extranjero ni nacional de la suplencia de la queja, sino que ésta, nace por primera vez en la Constitución de 1917, aplicándose solamente en materia penal.

Finalmente el Lic. Armando Chávez Camacho reúne todas y cada una de las anteriores hipótesis, considerando que algunas de ellas fueron el posible motivo de creación de la suplencia de la queja; en nuestra opinión conformamos que todos los argumentos de los autores hasta aquí expuestos al realizar una interpretación hermenéutica y no de forma aislada dan como resultado una nueva hipótesis sobre la creación de la suplencia de la queja, la cual a nuestra consideración satisface plenamente la incógnita acerca de cuál fue el verdadero motivo de creación, así como la evolución histórica de la suplencia de la queja.

Una vez precisado lo anterior, procederemos al análisis de la evolución legislativa que ha tenido la suplencia de la queja desde su creación en el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 107 de la Constitución de 1917, hasta nuestra actual Ley de Amparo, por lo que al efecto comenzaremos por transcribir el texto original de la Constitución de 1917, en la parte que nos interesa, reforma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el 1º de mayo del mismo año, ya que es en ésta cuando

por primera vez legalmente se facultaba al órgano juzgador a suplir la deficiencia de la queja, debido a que, como ya lo hemos precisado en párrafos anteriores, no existía precepto legal alguno que la contemplara, siendo del tenor siguiente:

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se seguirán a instancia de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes:

I.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

II.- En los juicios civiles o penales salvo los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda, por vía de agravio

La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa, o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso y, que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.

...”

De la adecuada interpretación que se haga al texto antes transcrito, se aprecia que la fracción en cita consagra el principio de definitividad de las sentencias que regían en las materias civil y penal, continuando vigente en nuestra época, lo cual significa que para la procedencia del amparo en estas materias, es requisito indispensable que previo a la interposición del juicio constitucional se hayan agotado los recursos que las leyes reglamentarias contemplen, por virtud de los cuales se pueda modificar la sentencia recurrida, en

ese entendido la suplencia de la queja, de acuerdo a la literalidad del precepto constitucional, se debía entender que se aplicaba solamente en el caso de que no se hubieren agotado previamente dichos recursos, para que de esta forma supliendo la queja, se admitiera a trámite el amparo, lo cual significa que no aplicaba en materia penal el principio de definitividad de las sentencias, al consignar expresamente el párrafo en estudio, la palabra “no obstante esta regla”, lo que implica gramaticalmente una excepción al principio en comento.

Aunado a lo anterior, la suplencia de la queja se aplicaba solamente en los juicios del orden penal y no así a las demás materias en las que procediera el juicio de amparo, siendo una facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de ser una atribución discrecional, debido a que dentro de su redacción se incluye el verbo conjugado “podrá”, que gramaticalmente no implica ni constituye una obligatoriedad, es decir no era coercitiva, sino por el contrario se aplicaba al libre albedrío de los Ministros integrantes de la Suprema Corte, lo que trajo como consecuencia que se generaran diversos criterios respecto de su aplicación en los casos en específico.

Atendiendo a la literalidad del texto en estudio, se advierte que la suplencia de la queja solamente era procedente en dos únicos supuestos:

a) El primer supuesto es cuando existe una “violación manifiesta de la ley”, en contra del quejoso y que lo hubiere dejado en estado de indefensión, al efecto el Maestro Ignacio Burgoa, considera que la única violación a las leyes que pueden dejar en estado de indefensión al agraviado son las violaciones procesales, es

decir, las que rigen el procedimiento penal en éste caso, en cuanto a sus formalidades, atendiendo a que es de suma importancia que durante el procedimiento que se ventile, se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, ya que son las que dan oportunidad al demandado de ejercer adecuadamente su derecho de audiencia y por lo tanto el que tenga una adecuada defensa, tal y como lo señala el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, al mencionar que “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”, por lo que dicha consideración es acertada, debido a que las siguientes tesis apoyan nuestro criterio, las cuales fueron emitidas durante la época en la que tuvo vigencia el párrafo sometido a estudio:

Tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo I, página 554, cuyo texto se transcribe:

“ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. Se infringe con dejar de aplicar una disposición procesal que faculta a un litigante para rendir pruebas, porque se le priva de un derecho, sin substanciación del juicio y sin observarse las formalidades esenciales del procedimiento”.

Tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XXII, página 32, que a la letra contiene:

“PROCEDIMIENTO, VIOLACIONES DEL. La garantía reconocida por el artículo 14 constitucional, enunciada en términos generales, es la de ser oído en juicio; más cuando se trata de la aplicación de ese precepto a un caso determinado, es preciso tomar en cuenta todos los requisitos que el mismo artículo señala, entre los cuales figuran, principalmente, los dos siguientes: Primero, que en el juicio se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y, segundo, que dichas formalidades se cumplan conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, de donde se desprende que cuando existen leyes que norman el procedimiento para un fin legal cualquiera, no basta que se dé a la persona, alguna oportunidad de defenderse, sino que es indispensable que se le conceda en el modo y términos que las leyes prescriben, y estos principios son aplicables tanto a los procedimientos del orden judicial como a los del orden administrativo”.

No obstante lo anterior, no es sino hasta nuestra época, cuando el Poder Judicial de la Federación define con mayor precisión que se debe entender jurídicamente por “formalidades esenciales del procedimiento”, corroborando lo que con anterioridad hemos precisado, con la emisión de la Jurisprudencia P./J.47/95, ostensible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo II, Diciembre de 1995, página 133, del tenor siguiente:

“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga ‘se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento’. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen 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.”

Concluyendo así, que las únicas violaciones que pueden dejar en estado de indefensión al quejoso, son las leyes que rigen los procedimientos, siendo acertado tal criterio, que sigue estando vigente hasta nuestros días, por lo que considerando de gran importancia el contenido de las tesis antes transcritas para los fines de la presente investigación.

b) El segundo supuesto se origina cuando se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso en específico, ello atendiendo al principio general del derecho que rige en la materia penal, el cual se encuentra consagrado en el tercer párrafo del artículo 14 Constitucional al señalar que: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata”, por lo que si en alguna sentencia, la condena se fundamentaba en una ley que no era exactamente aplicable al negocio jurídico en concreto, es decir, que no tipificara o no fuera expresa en señalar cual era la conducta infractora y su pena, era procedente la suplencia de la queja, siendo solamente los dos únicos supuestos en los que era procedente la suplencia de la queja.

Asimismo, el artículo en comento consideraba como causa de una defensa imperfecta el que por torpeza no se hubiera combatido debidamente la violación, siendo ésta una connotación impropia ya que el término “torpeza”, es en principio ofensivo e inadecuado para la redacción empleada en el mismo, lo cual no deberá de considerarse como un requisito de procedibilidad para que operara

la suplencia de la queja, debido a que a nuestra consideración no solamente la torpeza es una causa de que no se haya alegado adecuadamente cierta violación, sino que por el contrario pueden influir infinidad de causas y circunstancias que originen una defensa deficiente.

Continuando con la historia legislativa, tenemos que el proceso de elaboración de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales fue prolongado, siendo hasta el año de 1919 que se logro culminar con la elaboración de la misma, que por supuesto tenía que incluir a la institución de la suplencia de la queja, la cual fue transcrita en el párrafo segundo, del artículo 93, de la Ley de Amparo de 1919, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre del mismo año, que al efecto se transcribe en lo conducente:

“Artículo 93.- En los juicios civiles o penales salvo los casos de la regla IX, el amparo solo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que las violaciones de la ley se cometan en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda por vía de agravio.

La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa, o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso y, que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.”

La anterior reforma no fue de gran trascendencia debido a que se transcribió en los términos en que se regulaba en la Constitución de 1917, por lo que es innecesario realizar un análisis al mismo; sin embargo, como era una figura

que prácticamente acababa de haberse creado jurídicamente, su aplicación trajo como consecuencia varios criterios, debido a la deficiente redacción y regulación con la que surgió, por lo que enseguida trataremos de dar un panorama en general de cómo se efectuaba su aplicación, siendo necesario remitirnos a los principales criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, durante la vigencia de los anteriores preceptos legales, a efecto de ilustrar el sentido en que fue empleada esta figura:

Tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XIX, página 582, que a continuación se transcribe:

“PROCEDIMIENTO, VIOLACIONES DEL. El artículo 109 de la Ley de Amparo, no es más que la reglamentación, por decirlo así, del artículo 107 fracción III, de la Constitución, en materia penal, es decir, la enumeración de los casos en que se violan las leyes del procedimiento, de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso; y tales violaciones no son reclamables en la vía de amparo ante los Jueces de Distrito, sino ante la Suprema Corte, al interponerse el amparo contra la sentencia definitiva que se dicte en el juicio, previa la petición que sea ante la autoridad responsable para obtener la reparación correspondiente, y de la protesta respectiva, en caso de negarse la reparación, en los términos que previene la fracción II del expresado artículo 107 constitucional, y tan es así, que el artículo 109 de la Ley de Amparo se encuentra comprendido en el Capítulo IX de la citada Ley, que se refiere al juicio de amparo ante la Corte, por tanto, si las violaciones del procedimiento se reclaman ante el Juez de Distrito, procede el sobreseimiento en el juicio”.

Con la emisión de la anterior Tesis, se reforzaba el criterio de que las únicas violaciones que dejan al quejoso en estado de indefensión son las

procedimentales y que éstas solamente eran impugnables ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no así ante los Jueces de Distrito.

Tesis sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XXIX; página 507, cuyo contenido es el siguiente:

“DEFICIENCIA DE LA QUEJA. De conformidad con lo establecido por el párrafo segundo del artículo 93 de la Ley de Amparo, la facultad que tiene la Suprema Corte para suplir la deficiencia de la queja, no debe restringirse al sólo caso en que la demanda de amparo es omisa o incompleta, si no que, y con mayor razón, debe alcanzarse a toda circunstancia en que declarándose violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento, no se hayan reclamado éstas a su vez, oportunamente, y protestando contra ellas, por negarse a su reparación o que, cuando se haya cometido en primera instancia, no se haya alegado en la segunda vía de agravios, si la Suprema Corte, advierte que ha habido en contra del quejoso, una violación manifiesta de la ley, lo que lo ha dejado sin defensa. Esto se desprende de la redacción de los artículos 107 Constitucional, fracción II y 93 de la Ley Reglamentaria, pues los preceptos, en ambas leyes: “no obstante esta regla”, o sea no es bastante que se hubiere dejado de reclamar oportunamente las violaciones al procedimiento. Así resulta también de la redacción de esos artículos, que el legislador quiso subsanar, en general, la torpeza en combatir debidamente la violación y esa torpeza se inicia no reclamando oportunamente contra las cometidas a las leyes del procedimiento”.

Con el anterior criterio, es evidente que se comenzaban a ampliar los supuestos de aplicación de la suplencia de la queja, debido a que atendiendo a la literalidad de los preceptos en estudio, no se desprende que pudiera proceder dicha suplencia tan ampliamente, por lo que es evidente que a través de la jurisprudencia y tesis, nuestra figura continuaba su proceso de evolución.

Tesis sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XXXIX, página 824, que a la letra se transcribe:

“DEFICIENCIA DE LA QUEJA, LA SUPREMA CORTE ESTA FACULTADA PARA SUPLIRLA, TRATÁNDOSE DE VIOLACIONES DEL PROCEDIMIENTO. La deficiencia de la queja puede revestir dos aspectos; o no se alega la violación en la demanda, o alegada en esta, no fue preparado el amparo en la forma establecida por la fracción II del artículo 107 de la Constitución. En el primer caso, la jurisprudencia de la Corte ha reconocido la existencia de la facultad de suplir la deficiencia; y cuando la violación de la ley en el procedimiento sí está alegada en la demanda, y no se hubieren observado los requisitos de reclamación, protesta y agravio, también aquel alto cuerpo está facultado para suplir dicha deficiencia: Primero, porque en el amparo penal no deben interpretarse las leyes con criterio restrictivo, ya que la naturaleza del juicio de garantías es de protección y, los requisitos que fija la fracción II del artículo 107 constitucional pueden no estar al alcance de los procesados; precepto que, por otra parte, está formado por un espíritu de liberalidad, autorizando que se tramite el amparo aunque no se haya cumplido con la regla sentada en su párrafo primero. Segundo, porque la Constitución no distingue entre el caso en que la violación no se alegue en la demanda y cuando sí se alega, y se incurre en las citadas omisiones. Tercero, porque el párrafo II del artículo 107 Constitucional, después de fijar determinados requisitos para la procedencia del amparo, dice que la Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja, es decir, aun cuando haya defecto en cuanto a los expresados requisitos. Cuarto, porque estos últimos deben estimarse como previos a la demanda, porque son como su separación, y pudiera decirse que forman parte de ella, y de allí resulta que su omisión constituye una deficiencia de la queja. Quinto, porque al fijar la ley como requisito que sólo por torpeza “no se haya combatido”, claro es que el legislador no se refirió exclusivamente a la demanda, puesto que en ella no hay combate entre las partes, y apenas se inicia la controversia, en la cual ya cabe hablar de lucha, de combate, y Sexto, porque el pretérito “ha combatido”, sugiere la idea de una secesión de hechos distinta de la que da a entender el pasado definido “combatió”, que se abstuvo de usar el legislador”.

Tesis sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXIV, Quinta Época, página 723, del contenido siguiente:

“DEFICIENCIA DE LA QUEJA. La facultad concedida a la Suprema Corte por el artículo 93 de la Ley de Amparo, para suplir la deficiencia de la queja en los amparos penales, es una excepción a la regla establecida en la fracción II del artículo 107 Constitucional, y sólo es aplicable a los amparos directos, sin que baste para que la Corte haga uso de dicha facultad, que en los alegatos del quejoso, durante la revisión, se invoque esta deficiencia”

Las anteriores Tesis constituyen la mayor aportación de esta figura jurídica al campo del derecho, ya que rompieron totalmente con el esquema rigorista que había imperado hasta antes de dichas reformas, proporcionando a los juzgadores de amparo una manera más efectiva de mejor proveer, aplicando adecuadamente el derecho al resolver las controversias sometidas a su consideración.

Asimismo, y debido a la reforma integral que sufrió la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales de 1919, que fue derogada por la Ley de Amparo de 1936, el texto correspondiente al artículo 93, antes transcrito, fue sustituido por el artículo 163 de la ley en cita, reforma que fue promulgada el día 30 de diciembre de 1935 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, iniciado su vigencia el mismo día de su publicación, conteniendo a la suplencia de la queja con el texto siguiente:

“Artículo 163.- La Suprema Corte de Justicia podrá suplir la deficiencia de la queja en los juicios de amparo que se promuevan contra

sentencias dictadas en asuntos del orden penal, cuando encontrare que hubo violación manifiesta del procedimiento en contra del quejoso, que lo ha dejado sin defensa, y que sólo por torpeza no fue combatida oportunamente la violación, o que fue juzgado por una ley que no era exactamente aplicable al caso”.

De esta forma quedaba regulada la suplicia de la queja en el año de 1936, como podemos observar, la reforma fue mínima quedando casi en los términos del anterior precepto, ello es así, dado que solamente el legislador precisó que la aplicación de esta institución procedería contra “sentencias definitivas”, dictadas en los procedimientos penales, aclaración que en los pasados artículos no se consignaba, originando algunas confusiones respecto a sus procedencia, específicamente en cuanto a que si dicha suplicia también se aplicaba a los recursos de revisión, ya que su conocimiento y resolución era competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, situación con lo que la jurisprudencia del Poder Judicial había precisado en varias ocasiones, que solamente procedería suplir la queja en amparo directo penal, aunado a que la reforma en comento ubicó el artículo 163 de la Ley de Amparo, dentro del capítulo relativo a los amparos de única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, aún no era muy clara dicha disposición, por lo que a continuación resumiremos en los siguientes puntos los términos en que se plasmó la reforma en estudio:

- 1) La institución jurídica en comento sólo podía aplicarse en tratándose de amparos directos en materia penal, siendo competente para este efecto única y exclusivamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no existiendo precepto legal que facultara a los Jueces de Distrito para suplir las deficiencias.

- 2) Adicionalmente, el ámbito de aplicación de esta institución no se hacía extensivo al recurso de revisión, debido a que, como ya lo comentamos previamente, dicho precepto se encontraba en el capítulo referente al amparo en única instancia.

Asimismo, durante la vigencia de este precepto legal, como ya hemos precisado en párrafos anteriores, su regulación no era del todo clara, suscitándose diversos criterios jurisprudenciales que surgieron con motivo de las diversas confusiones que originó la aplicación y alcance de esta figura jurídica, por lo que a través de su emisión se fue perfeccionando la institución en estudio, de entre los cuales citaremos algunos de ellos que consideramos relevantes:

Tesis sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XLVII, página 589, que establece:

“DEFICIENCIA DE LA QUEJA. Conforme al artículo 163 de la Ley de Amparo, publicado el 10 de enero de 1936, la Suprema Corte puede y debe suplir la deficiencia de la queja, en amparos directos en materia penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso, violación manifiesta de la ley y que lo ha dejado sin defensa, o que se le haya juzgado por una ley que no es aplicable exactamente al caso y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente esa violación”.

Tesis sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CI, que señala:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO PENAL. No puede la Suprema Corte suplir la deficiencia de la queja, si no se trata de un amparo promovido contra una sentencia penal definitiva, sino contra un auto de formal prisión. Solamente cuando en un asunto penal se reclama una sentencia definitiva la cual en términos generales es la de

segunda instancia, exclusivamente la Suprema Corte, como única autoridad federal que conoce en única instancia, del amparo directo, puede suplir la deficiencia de la queja en los casos previstos por la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal y reproducidos en el artículo 163 de la Ley de Amparo, más en todo caso en que se reclame en un juicio de garantías una resolución diversa de la sentencia definitiva, entendiéndose por ésta lo que ordena el artículo 45 de la citada Ley de Amparo, la Suprema Corte de Justicia carecerá de facultades legales para suplir la deficiencia de la queja, e igualmente carecerán de facultades para ello, los Jueces de Distrito, en todo caso de amparo indirecto penal, por no existir ninguna disposición legal que los autorice al respecto, pues la autoridad únicamente puede ejecutar los actos que la ley le permite, a diferencia de los particulares que pueden realizar todos los actos que no les están vedados por una disposición general”.

Tesis sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CIII, en la que se manifiesta:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL. Habiendo una violación a las leyes del procedimiento, que priva de defensa al quejoso, según lo establecido por el artículo 160, fracción III, de la Ley de Amparo, y habiéndose promovido el juicio de garantías contra una sentencia definitiva dictada en asunto del orden penal y estimando, asimismo este alto tribunal que sólo por torpeza no fue combatida oportunamente dicha violación; usando de la facultad que le otorga el artículo 163 de la precitada ley, en relación con el artículo 20, fracción IV, de nuestra Constitución Política, se está en el caso de suplir la deficiencia de la queja, aunque el interesado no haya alegado por vía de agravio, la violación expresada”.

De las anteriores Tesis podemos advertir, la rápida evolución que había logrado alcanzar la suplencia de la queja, debido a los grandes beneficios que la misma otorga a la parte débil, convirtiéndose en una institución protectora y esperanza de muchos en el juicio de amparo, por lo que poco a poco se perfeccionaba y ampliaba, proporcionando una mejor calidad en la impartición de justicia.

Posteriormente y debido a los múltiples criterios jurisprudenciales que con motivo de la aplicación de la suplencia de la queja que en materia de amparo se iban generando, así como a la gran cantidad de asuntos que por esta vía se dirimían y, que no solamente se trataban de cuestiones penales, sino de otras diversas, se hacía aun más difícil una pronta y expedita impartición de justicia, por encontrarse el órgano jurisdiccional en un estado de insuficiencia para resolver todos los amparos solicitados, estos acontecimientos motivaron a los legisladores de esa época a modificar diversos preceptos legales a efecto de ampliar, entre otras cosas, al órgano jurisdiccional así como modificar e integrar a la suplencia de la queja, los términos que dichos criterios contemplaban reformando una vez más su ámbito de aplicación y características mismas que se aprecian en las reformas efectuadas durante el año de 1950

Mediante Decreto promulgado el día 30 de diciembre de 1950, con fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de febrero de 1951 se modificaron los siguientes cuerpos legales:

Primeramente encontramos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reformó entre otros aspectos, lo referente a los órganos facultados para conocer del amparo, quedando en consecuencia el artículo 94 en los siguientes términos:

“Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en Juzgados de Distrito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se

compondrá de veintiún Ministros y Funcionara en Tribunal. Pleno o en Salas. Habrá además cinco Ministros Supernumerarios. Las Audiencias del Tribunal Pleno o de las Salas serán públicas, excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público exijan que sean secretas. Los periodos de sesiones de la Suprema Corte, funcionamiento del Pleno y de las Salas, las atribuciones de los Ministros supernumerarios y el número y competencia de los Tribunales de Circuito y de los Jueces de Distrito se regirán por esta Constitución y lo que dispongan las leyes, en ningún caso los Ministros supernumerarios integraran el Pleno. La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrado de Circuito y los Jueces de Distrito, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, previo el juicio de responsabilidad correspondiente”.

Mediante esta reforma se crearon e integraron como órganos jurisdiccionales en materia de amparo, a los Tribunales Colegiados de Circuito, mismos que conocerían de amparos directos en materia civil, penal o laboral cuando la demanda se fundara en violaciones cometidas en la secuela del procedimiento o bien que no existiera ningún recurso contra la sentencia dictada en primera instancia independientemente de las violaciones cometidas.

Esta integración permitió aligerar la carga procesal que mantenía la Suprema Corte de Justicia por la cantidad de asuntos que le competía resolver, ya que como previamente hemos dejado patente, este órgano jurisdiccional era el único facultado para dirimir las controversias derivadas de las sentencias definitivas, contra las que ya no procedía recurso de apelación y que como consecuencia de ello se generó un gran rezago de juicios cuya solución se demoraba cada vez más motivándose una denegación de justicia.

De igual manera y derivado de esta reforma, en la misma fecha se modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo primero, integrando y facultando a los Tribunales Colegiados de Circuito para su ejercicio. Una vez ampliados los órganos jurisdiccionales en el juicio de amparo, resumiremos sus facultades en atención a la suplencia de la queja:

- a) Los Juzgados de Distrito suplen las deficiencias tratándose de amparos indirectos contra actos en juicio, fuera de juicio o bien una vez concluido el mismo, o que se afecten a personas extrañas al juicio o contra leyes o actos de autoridades administrativas.
- b) Los Tribunales Colegiados de Circuito pueden suplir la deficiencia de la queja o de los agravios en los juicios en revisión interpuestos en contra de sentencias de los Jueces de Distrito y en los amparos directos contra sentencias definitivas penales o laudos, así como por violaciones procesales cometidas o tratándose de sentencias, ya sean civiles o penales contra las que no existía recurso de apelación.
- c) La Suprema Corte, por su parte, le corresponde suplir la queja o agravios en los amparos directos en los que se cometan violaciones en sus sentencias definitivas, así como en los amparos que le competan en revisión

Por lo que respecta a los supuestos de aplicación de la suplencia de la queja, primeramente se reformó en su totalidad el artículo 107 Constitucional, mismo que retomamos para ser transcrito en la parte conducente como sigue:

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I.- ...

II.- La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y la de la parte obrera en materia de trabajo, cuando se encuentre que ha

habido en contra del agraviado, una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa, y en materia penal, además cuando se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso;
...”

Los textos correspondientes a los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 107, antes transcrito, fueron adoptados y plasmados idénticamente en el artículo 76 de la Ley de Amparo, mismo que sustituyó en su totalidad al artículo 163 vigente para 1936, por lo que consideramos innecesaria su transcripción.

Las modificaciones mencionadas tuvieron su sustento en las siguientes consideraciones:

- a) Por lo que respecta a la aplicación de la suplencia tratándose de leyes declaradas inconstitucionales, el legislador decidió ampliar su ámbito de aplicación sea cual fuere la materia del amparo de que se tratase, siempre y cuando se encontrara en este supuesto, porque consideró inaceptable que la observancia y cumplimiento de una ley que viola las disposiciones constitucionales afecte la esfera jurídica de los particulares, toda vez que ya ha sido declarada inconstitucional por el Alto Tribunal, por lo que aún y cuando el quejoso no haya hecho valer en su demanda esta circunstancia, el órgano jurisdiccional debe ampararlo contra el acto que reclama por fundarse en una ley que atenta contra las leyes básicas.

Sin embargo, este supuesto lleva implícito el principio de relatividad que rige el juicio de amparo, adoptado de la fórmula de Otero, precursor del mismo, que limita a la función protectora de la institución, porque aun y cuando, se haya reconocido y declarado la inconstitucionalidad de una ley por la Suprema

Corte, ésta se sigue aplicando para el resto de los gobernados que no se han inconformado contra la violación de garantías que les ocasiona su aplicación, promoviendo el juicio de amparo correspondiente, es decir, por medio del juicio de amparo únicamente se protege a la persona que promoviéndolo haya obtenido una resolución que ordene que se le deje de aplicar la ley declarada contraria a la Constitución, lo que significa una individualización del amparo

En nuestra opinión, fue útil y conveniente dicha modificación ya que aunque el agraviado en su demanda no lo haya manifestado así, el juzgador al suplir la deficiencia de la queja en este supuesto está haciendo valer la supremacía constitucional, respetando los criterios de la Suprema Corte que han calificado a una ley opuesta a la Constitución, protegiendo los intereses de la persona a quien lesiona el acto de aplicación, además de que no existe incongruencia entre lo pedido y lo resuelto, porque si existe adecuación en ambos casos aunque las razones que motivaron su resolución sean distintas.

b) Por lo que respecta a la suplencia de la queja en materia penal, durante la vigencia de la Ley de Amparo de 1936, esta institución amplió su ámbito de aplicación en dos supuestos básicos a saber:

1.- Previo a dicha reforma, la suplencia de la queja únicamente era aplicable en amparos penales directos; sin embargo, el legislador atendiendo a los criterios jurisprudenciales que se pronunciaron respecto de hacer extensiva la aplicación de esta figura a los amparos indirectos o, en revisión, por violaciones a las normas penales, acertadamente amplió el alcance de la suplencia de la queja en estos supuestos, quedando autorizados tanto los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados, ya sea en primera o segunda instancia y la Suprema Corte, porque no importa la instancia de la que se trate,

el reo sigue siendo parte débil en el juicio, por lo que, sus derechos deben ser protegidos hasta que se emita un fallo definitivo

2.- El siguiente supuesto de aplicación que se integró a esta reforma, fue el respectivo a que también, se verá beneficiado el reo o procesado por dicha institución cuando se le “haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso”, es decir, dicho argumento obedece a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 14 Constitucional, que en materia penal previene que, en los juicios del orden criminal queda prohibida la imposición de una pena por simple analogía o mayoría de razón, misma que no se encuentre previamente establecida en la ley, además de que debe ser exactamente aplicable al delito de que se trate; dicho texto tuvo como antecedente, los postulados que al efecto establecen que no hay crimen sin ley, ni pena sin ley que lo establezca, es decir, a nadie se le puede imputar un acto delictuoso que no se encuentra tipificado como tal en la legislación penal, por lo que, en caso de verificarse dicha conducta, el juzgador de amparo debe subsanarla aplicando la suplencia, de conformidad con este criterio, concediéndole al quejoso el amparo y protección de la justicia federal, para el efecto de que se decrete su libertad, por no existir disposición penal que castigue dicha conducta.

Adicionalmente, se suprimió en este texto reformado la expresión “y que solo por torpeza, no se haya combatido debidamente la violación”, misma que como lo comentamos en el párrafo correspondiente a la reforma de 1936, denotaba un sentido lesivo, además de tratarse de una cuestión difícil de comprobar por hacer uso de un término tan superficial y vago, circunstancia que posiblemente haya motivado su eliminación en la redacción del texto vigente para 1950.

c) Finalmente y también por considerarlo fundamental, el legislado integró dentro de los supuestos de esta figura jurídica, a los amparos promovidos en

materia laboral para tutelar los derechos de la clase trabajadora considerada también parte débil en el juicio, mismos que le han sido otorgados por la Constitución en su artículo 123, aplicándose la suplencia en el caso de que hubiera existido violación de leyes procedimentales que hayan causado un estado de indefensión al quejoso, esto en atención a los principios fundamentales que rigen al Derecho Social o del Trabajo que entonces se habían establecido, consistente básicamente, en todas aquellas leyes tendientes a mejorar las condiciones de los trabajadores, para garantizar un equilibrio entre las clases privilegiadas y las que no cuentan con las posibilidades materiales que les permitan obtener una defensa adecuada, conservando nuevamente esta institución su esencia proteccionista y antiformalista.

Ésta como muchas otras reformas, generaron diversas inquietudes por parte de los juzgadores, porque en estos supuestos, no se establecían específicamente a los sujetos a los que beneficiaría con su aplicación, por lo que en materia penal se entendía que únicamente podía suplirse la queja del reo o procesado, ya que es al único que se le está juzgando por una ley específica, y que en el caso de no ser la ley aplicable al caso en particular se le violan sus garantías, cuestión que no aplica a los demás participantes en el juicio y tratándose de la materia laboral, por consiguiente se refería exclusivamente a la parte obrera, ya que ésta se encuentra económica y materialmente en una situación de desventaja, en relación con las condiciones materiales y culturales del patrón, por lo que el amparo promovido por éste se considera de estricto derecho.

- d) Debido a que dichas reformas se ubican en la Ley de Amparo en el Capítulo de Sentencias y dentro de la parte general, su aplicación comprendía a los amparos directos o indirectos, así como a los que se

encontraran en revisión, siendo competentes para conocimiento tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los recién creados Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito.

De las anteriores transcripciones, podemos concluir que las modificaciones efectuadas en 1950, consistieron esencialmente en reorganizar a los tribunales competentes para conocer del juicio de amparo de manera que pudieran garantizarle al agraviado una pronta administración de justicia, además de ampliar el campo de aplicación de la suplencia de la queja, minimizándose el ámbito correspondiente al estricto derecho, cuyas características fueron abordadas en el capítulo anterior.

No nos resta, sino ratificar que ha sido la jurisprudencia la que ha ido alentando a los legisladores a complementar la institución jurídica de la suplencia, debido a que les otorga los elementos necesarios para integrarlos en los supuestos de aplicación, además de tomar en cuenta que el derecho debe evolucionar a la par de los acontecimientos sociales y sus necesidades, cuestiones que en la actualidad se siguen tomando en consideración para emitir las leyes que nos rigen.

Sin embargo, durante la vigencia de estas reformas, la aplicación de la figura en estudio continuo siendo facultativa y no obligatoria para los órganos jurisdiccionales en cualquiera de los supuestos previstos por la ley, situación que reiteramos, era inapropiada porque no se cumplía al ciento por ciento, con el

sentido proteccionista que se hizo patente con la creación de dicha institución, situación que se modificaría muchos años después.

Al respecto y a manera de reforzar nuestros comentarios, nos permitimos transcribir algunos de los criterios jurisprudenciales que se generaron durante la vigencia de estas reformas tales como:

Tesis sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Volumen IV, Tercera Parte, página 254, que establece:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO. El artículo 76 de la Ley de Amparo permite suplir la deficiencia de la queja tan solo en los siguientes casos; en materia penal, en los asuntos de trabajo y cuando el acto reclamado se funde en leyes que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha declarado inconstitucionales, fuera de esas tres hipótesis no se pueden suplir ni ampliar los conceptos de violación, como se infiere sin duda del propio artículo 76 y del artículo 79 del mismo ordenamiento”

Tesis sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Tomo LVI, página 152, que establece:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA, INTERES JURÍDICO. La suplencia de la queja en materia de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, a que se refieren los artículo 107, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 76, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Juicio de Garantías, no puede llegar al extremo de suplir la falta de demostración del interés jurídico del promovente del amparo, ya que esto equivaldría al

reconocimiento de la existencia de una acción popular para reclamar la inconstitucionalidad de las leyes, sistema que no acepta nuestro derecho, sino que por el contrario, de acuerdo con la fracción I, del artículo 107, Constitucional, el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, y por su parte, el artículo 4º de la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional establece que el juicio de amparo únicamente podrá promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la Ley que se reclama, lo que significa que es presupuesto indispensable para el examen de la controversia constitucional, la comprobación del interés jurídico del quejoso”

Jurisprudencia sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Apéndice de 1995, Sexta Época, Tomo II, parte SCJN, página 191, que establece:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA. AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. La suplencia de la queja, autorizada en materia penal por la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal y por el artículo 76 de la Ley de Amparo, procede no solo cuando son deficientes los conceptos de violación, sino también cuando no se expresa ninguno, lo cual se considera como la deficiencia máxima”.

Estos criterios se pronunciaban para garantizar el cumplimiento de los principios que rigen el juicio de amparo y por consiguiente a la institución de la suplencia de la queja para proveer a los gobernados de una defensa que proteja sus garantías, sin importar sus condiciones culturales, económicas o sociales.

Aún y cuando el ámbito de aplicación de la suplencia del queja se había ampliado, todavía se encontraba incompleto porque su esfera tutelar no comprendía todos los supuestos en que podían verse afectados los derechos de los gobernados, quienes se encuentran en una constante evolución, no reconociendo más casos aplicables que los propiamente establecidos en la

Constitución, y que debido a diversos factores sociales y culturales, se iban quedando fuera de su ámbito proteccionista.

Estas razones motivaron nuevamente a que se reformara esta institución, en primer término en la Constitución y posteriormente en la ley de Amparo, por lo que mediante Decreto promulgado el día 30 de octubre de 1962, se efectuaron las modificaciones al artículo 107, agregándose un párrafo final a la fracción II, texto que fue publicado el día 2 de noviembre de 1962, entrando en vigor el día de su publicación, mismo que se transcribe:

“Artículo 107.-...

I.- ...

II.- ...

...

En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal o a los ejidatarios y comuneros, **deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria**; y no procederá el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal”.

Como es el caso, de todas las reformas que a esta institución se le han realizado, la respectiva a la materia agraria también obedece al sentido proteccionista que ha conservado desde su creación la suplencia de la queja, tutelando los derechos de las clases desvalidas, así consideradas por la ley en el juicio de amparo, que en este sentido no fue la excepción tratándose de la clase campesina, ocurriendo a solicitar el amparo y protección por haber sido violadas sus garantías que la propia Constitución les otorga, principalmente en su artículo

27, a favor de los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios o comuneros en lo individual, ya que de tratarse de sujetos distintos los que ejercieren la acción constitucional dicha institución no les es aplicable.

La transcripción realizada, denota una de las más importantes reformas que ha sufrido la suplencia de la queja, en su paulatina evolución, porque se establece por primera vez en un sentido estrictamente obligatorio para los órganos jurisdiccionales, tutelándose principalmente el interés social, que lleva implícita la posesión de la tierra, ejercida primordialmente por la clase campesina, quienes pueden acceder, en cierto modo, fácilmente al juicio de garantías independientemente de sus condiciones materiales y/o culturales, a efecto de que se constituya en su favor una eficaz defensa de sus derechos sociales, aunque estamos de acuerdo con dicha reforma, también es cierto que consideramos que la obligatoriedad también debió hacerse extensiva en los demás supuestos previstos para su aplicación respecto de las materias sobre las cuales es procedente el juicio de amparo.

Prosiguiendo con la evolución de la suplencia de la queja, otra modificación de suma importancia se realizó mediante promulgación del Decreto de fecha 27 de febrero de 1974, publicado el 20 de marzo siguiente, iniciando su vigencia 30 días posteriores al de su publicación, con lo que se adicionó el artículo 107 constitucional, en su fracción II, con un quinto párrafo para quedar como sigue:

“Artículo 107.- ...

I.- ...

II.- ...

Podrá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución

...”

Esta inclusión representa otra gran aportación de los juristas y legisladores a la figura de la suplencia de la queja, porque surgió innovadoramente en la materia civil que, como ya hemos hecho hincapié, la substanciación del juicio de amparo en esta materia se rige por el principio de estricto derecho, mismo que establece una rigidez en la aplicación de las leyes, sin permitir ninguna clase de flexibilidad en las mismas, situación que en este caso fue meritoria de una excepción tratándose de afectaciones de los derechos de los menores o incapaces, sujetos que el legislador consideró sumamente desvalidos ante cualquier procedimiento legal por encontrarse en una situación de total desventaja, ya que sus derechos son ejercidos por persona distinta, quien representará sus intereses, debido a que por sus condiciones y circunstancias personales carecen de conocimiento y medios necesarios para proteger sus derechos, dando como resultado la creación de una institución cuya finalidad esté encaminada a otorgarles los beneficios inherentes a esta figura.

Sin embargo, al interpretar estrictamente la redacción de este precepto legal, podemos advertir que el constituyente limita su aplicación únicamente en el supuesto en que los menores o incapaces figuren como quejoso en el juicio de amparo, pero al realizar una interpretación sistemática, podemos

advertir que el sentido proteccionista de esta institución se extiende no solo en este supuesto, sino en cualquier situación en que puedan verse afectados sus derechos, sin importar el carácter de partes con que intervengan en el procedimiento, por lo que se faculta ampliamente al juzgador de amparo para que oficiosamente, intervenga en el procedimiento y realice un exhaustivo análisis del asunto, para hacer valer todos aquellos elementos que advierta a efecto de proporcionarles una adecuada impartición de justicia que les restaure sus garantías que les fueron afectadas.

De nueva cuenta, la facultad otorgada al Poder Judicial de la Federación, que conoce del amparo, se plasmó en un sentido optativo y no obligatorio como reiteradamente hemos aludido, ya que la esencia misma de la suplencia de la queja no puede estar supeditada a la voluntad del juzgador, porque nos se cumple cabalmente con la finalidad para la cual fue creada; como consecuencia de la modificación constitucional, los legisladores necesariamente incluyeron dicho supuesto adicionando un cuarto párrafo al artículo 76 de la Ley de Amparo mediante Decreto de fecha 28 de junio de 1976, publicado al día siguiente, iniciando su vigencia quince días posteriores al de su publicación, quedando como sigue:

“Artículo 76.- ...

...

...

Deberá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo en que los menores de edad o los incapaces figuren como quejosos”.

De la anterior transcripción, podemos advertir que en comparación con el texto constitucional, la facultad de suplir la deficiencia se establece de manera obligatoria y no optativa como erróneamente se plasma en la Ley Suprema, defecto en que incurrieron los constituyentes al limitar la aplicación de esta institución haciéndola optativa, toda vez que de la Ley Suprema derivan las demás leyes, no siendo posible concebir estos descuidos por parte de los legisladores, ya que con ello se generan controversias al momento de ejercerse las facultades otorgadas por las leyes, situación que produce una inadecuada aplicación de las normas jurídicas, toda vez que no existe concordancia en los términos utilizados por las leyes reglamentarias con respecto de lo que ordena la Constitución.

A continuación citamos algunos de los criterios emitidos por el Alto Tribunal con respecto de estas reformas:

Tesis sostenida por los Tribunales Colegiados de Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 127-132, Sexta Parte, pagina 97, que establece:

“MENORES, AMPARO PROMOVIDO POR. SUPLENCIA DE LA QUEJA. De acuerdo con las normas establecidas por los artículos 107, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, 76, párrafo cuarto y 78, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito debe suplir la deficiencia de la queja del amparo en que figuren menores de edad como quejosos, debiendo también, en su caso, recabar de oficio las pruebas pertinentes y en el caso de que incumpla con esto último, en la revisión se puede ordenar la reposición del procedimiento en los términos del artículo 91, fracciones IV y V, de la Ley de Amparo, a efecto de asegurar el acatamiento de tales normas tutelares”

Tesis sostenida por los Tribunales Colegiados de Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 145-150, sexta parte, página 223, que establece:

“QUEJA, SUPLENCIA DE LA INTERPRETACIÓN DEL ULTIMO PARRAFO DEL ARTÍCULO 76 DE LA LEY DE AMPARO. El artículo 76 de la Ley de Amparo exige para que los tribunales de amparo puedan suplir la deficiencia de la queja a favor de los menores de edad o de los incapacitados, el que éstos ‘figuren como quejosos’. Ahora bien, tomando en consideración que los menores de edad o los incapacitados, únicamente pueden ejercitar sus derechos y contraer obligaciones, por conducto de sus legítimos representantes, el término ‘figuren como quejosos’ a que alude el artículo en comento, debe ser interpretado en el sentido de que serán considerados con el carácter de quejosos, los menores de edad o los incapacitados, en aquellos amparos solicitados por sus legítimos representantes (ya sea que éstos actúen por sí, en su representación o con ambas calidades), siempre y cuando, en los actos señalados o no como reclamados, la autoridad de amparo advierta que se afectan los intereses de los menores de edad o de los incapacitados”.

De los criterios anteriores, una vez mas queda clara la intención del legislador de lograr una derrama total de los beneficios otorgados por la institución de la suplencia a favor de los menores o incapacitados, independientemente de la calidad con la que intervengan en el juicio de garantías, pero siempre con el firme objetivo de proteger y restituirles sus derechos afectados por los actos de autoridad; en consecuencia y con motivo de instituir la aplicación de la suplencia de la deficiencia en el juicio de amparo de manera obligatoria, los legisladores se pronunciaron al respecto efectuando las siguientes modificaciones a la Ley Reglamentaria en su artículo 76.

Primeramente en el año de 1984, mediante Decreto promulgado el 30 de diciembre del año anterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el

16 de enero siguiente, se ajustó el segundo párrafo del artículo en comento al texto siguiente.

“Artículo 76.-

Cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte, los funcionarios que conozcan del amparo deberán suplir la deficiencia de la queja, ajustándose a los plazos que señalan los artículos 156 y 182 bis de esta ley

...”

Nuevamente observamos que este precepto conserva el sentido prioritario de supremacía que guarda la Constitución en comparación con el resto de nuestras leyes, además de hacer obligatoria la aplicación de la suplencia de la queja por parte del órgano jurisdiccional competente.

Continuando con la evolución de esta institución, nos referiremos a la última reforma que sufrió el párrafo segundo del artículo 107 de nuestra Constitución, respecto de la suplencia, texto que fue modificado mediante Decreto de fecha 26 de marzo de 1986, publicado el 7 de abril del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, el cual se encuentra vigente en nuestros días:

“Artículo 107.-...

I.- ...

II.- ...

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

...”

Dicho precepto remite directamente al juzgador de amparo, a la observancia de las reglas establecidas por la Ley de Amparo en los casos de

procedencia de nuestra institución en estudio, a efecto de evitar discrepancias entre la ley suprema y la ley reglamentaria respecto de la aplicación de dicha figura jurídica.

En un afán de perfeccionamiento de la institución de la suplencia por parte de los legisladores, se realizó lo que sería la más trascendental y última modificación a la Ley de Amparo, cuyo contenido abarcaría no sólo los presupuestos legales previstos en anteriores reformas, sino que adicionalmente en todos los casos su aplicación se haría obligatoria para el juzgador de amparo, en virtud de esta reforma el artículo 76 conservó únicamente su primer párrafo, implicando la creación del artículo 76 bis, que se integraría por los párrafos subsecuentes del anterior artículo 76 y sus diversas modificaciones, estableciéndose en los siguientes términos mediante Decreto de fecha 26 de abril de 1986, publicado el 20 de mayo de 1986, entrando en vigor quince días después al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

“Artículo 76 Bis.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta Ley establece, conforme a lo siguiente:

I.- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia.

II.- En materia penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

III.- En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

IV. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará a favor del trabajador.

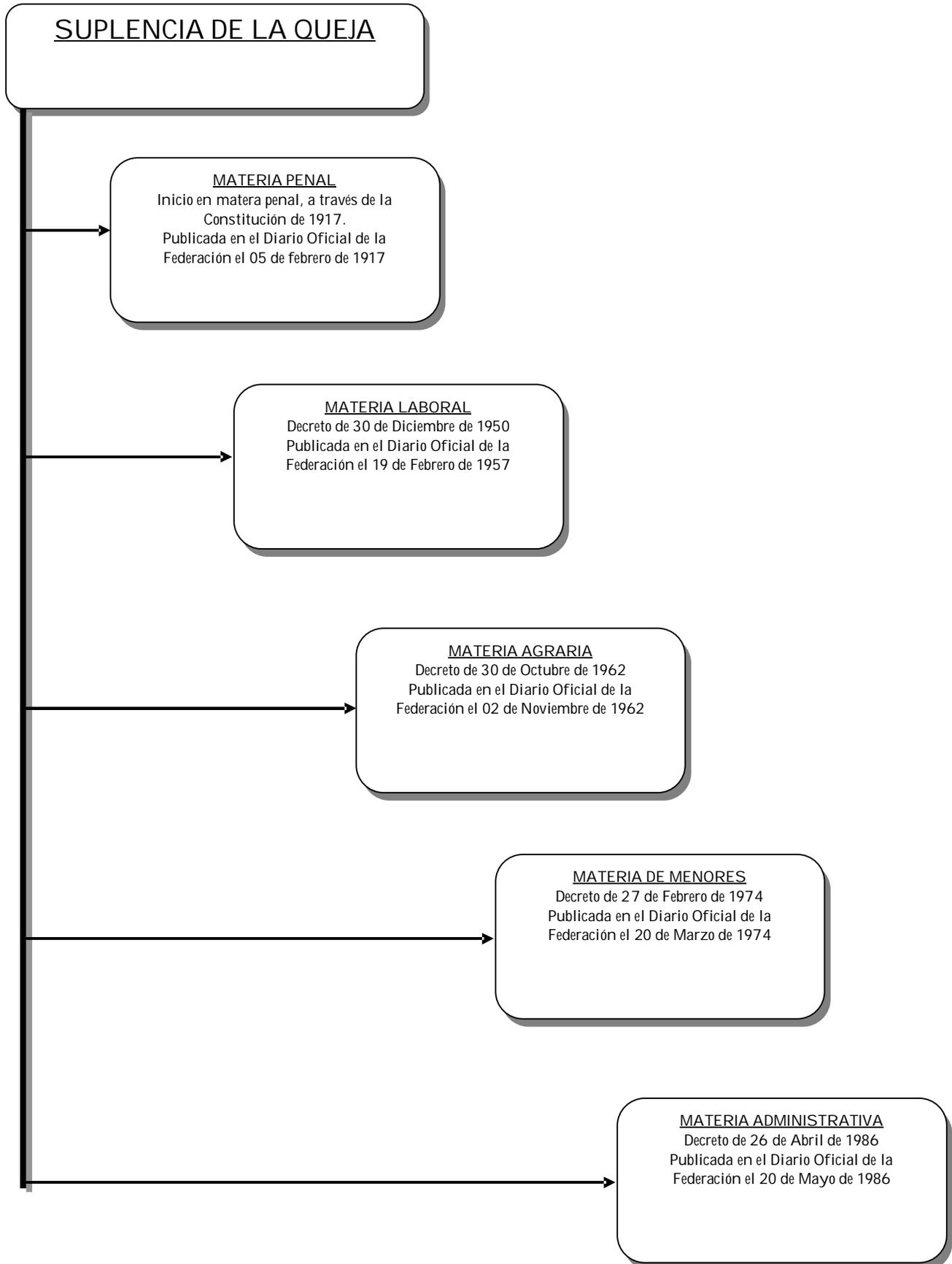
V.- A favor de los menores de edad o incapaces

VI.- En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa”.

De esta forma, es como se encuentra regulada en la actualidad la suplencia de la queja en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Amparo, demostrándose el gran desarrollo que ha tenido desde su creación.

Para concluir con el análisis evolutivo de la institución de la suplencia de la queja, no nos resta sino manifestar que en todos los supuestos analizados en sus respectivas fases de integración ha prevalecido el sentido proteccionista y tutelar de los derechos de la parte débil, que plasmó desde un principio el constituyente de 1917, permitiendo disminuir el desbordamiento de juicios innecesarios que no fueren resueltos a satisfacción de los principios jurídicos que le son inherentes a dicha institución, mismos que le conceden al juzgador la más amplia facultad para resolver los asuntos sometidos a su consideración, proveyendo al agraviado de una justicia eficaz.

EVOLUCIÓN DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA.



2.1.1 LA SUPLENCIA DEL ERROR

En el presente tema analizaremos la historia de la suplencia del error, recordando que esta figura es el antecedente legislativo inmediato de la suplencia de la queja, por lo que resulta de gran trascendencia precisar sus características, para posteriormente hacer una comparación entre ambas figuras, debido a que en la actualidad, se encuentran vigentes en la Ley de Amparo.

Es menester mencionar que en cuanto a la denominación de la “corrección del error”, también es identificada por la doctrina como “suplencia del error”; la cual tuvo sus orígenes legalmente en la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 Constitucionales de 1882, en su Capítulo VII, Titulado “De las Sentencias de la Suprema Corte”, en el artículo 42, cuyo texto era el siguiente:

“Artículo 42.- La Suprema Corte y los juzgados de Distrito, en sus sentencias pueden suplir el error o la ignorancia de la parte agraviada otorgando el amparo por la garantía cuya violación aparezca comprobada en autos, aunque no se haya mencionado en la demanda”⁶

Como podemos apreciar del texto antes transcrito, se autoriza por primera vez y de manera potestativa, a los órganos jurisdiccionales del juicio de amparo a corregir en sus sentencias los errores o ignorancia de la parte actora, es decir, esta facultad de corrección aparece manifiesta de forma discrecional y no obligatoria, situación que no era conveniente puesto que generaba distintos criterios en su aplicación, dejando al libre albedrío del juzgador la aplicación de la mencionada suplencia, en lo que se refiere a las deficiencias materiales cometidas

⁶ BARRAGÁN BARRAGÁN, JOSÉ, Proceso de Discusión de la Ley de Amparo, Universidad Autónoma de México, 1993, P. 543.

en el escrito de demanda, debido a que este artículo expresamente no señalaba los alcances o límites de la misma, ello derivado de su deficiente redacción; sin embargo, realizando una adecuada interpretación, al respecto el maestro Alfonso Noriega manifiesta que solamente procedía cuando la parte agraviada por omisión o imperfección no citaba la garantía violada o la citaba de manera equívoca, siendo éste el único supuesto en que se aplicaba.

Adicionalmente, y prosiguiendo con la evolución de esta figura, es pertinente mencionar que el artículo 107 de la Constitución de 1917, en su segundo párrafo de la fracción II, aun y cuando no aparece regulada la suplencia del error, es por primera vez que se introduce legalmente la figura de la suplencia de la queja, dando como resultado que su inclusión fuera de suma importancia, puesto que posteriormente ambas figuras se integrarían a la Ley de Amparo, quedando plasmadas separadamente a efecto de diferenciarlas, por lo que los términos en que se introduce esta nueva figura son los siguientes:

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán, a instancia de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes:

...

II.-...

La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación...”

Como ya lo manifestamos, consideramos de gran importancia a la transcripción anterior a efecto de establecer que de la suplencia del error se tomaron las bases para crear a la suplencia de la queja, es decir, primero surgió la suplencia del error, misma que es el antecedente directo de la suplencia de la queja.

En tales consideraciones, como podemos apreciar, dichas instituciones jurídicas son aplicables en la actualidad en los juicios de amparo; sin embargo, es hasta la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, denominada Ley de Amparo, cuya vigencia fue para el año de 1936, la que por primera vez y realizando una disasociación de estas figuras las separa y regula la suplencia del error en su artículo 79 , mediante reforma promulgada el 30 de diciembre de 1935 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de enero de 1936, entrando en vigor el día de su publicación en los siguientes términos:

“Artículo 79.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Jueces de distrito, en sus sentencias podrán suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada, al citar la garantía cuya violación reclama, otorgando el amparo por la que realmente aparezca violada; pero sin cambiar los hechos o conceptos de violación expuesto en la demanda...”

Ahora bien, resulta clara la redacción de dicho precepto legal en el sentido de las limitaciones en las cuales se aplicaría esta facultad, es decir, que solamente se autorizaba a los órganos judiciales a corregir la garantía cuya violación se reclamaba y ha otorgar el amparo por la garantía que realmente apareciera de autos violada, con la condición de no cambiar los hechos y conceptos de violación esgrimidos en la demanda inicial, es decir, el ente

jurisdiccional no podía ahondar ni introducir cuestiones no planteadas por el actor en su demanda, siendo éstos los principales lineamientos con los que se aplicó durante esa época, aunado a que, sólo se podía aplicar a favor del agraviado y no así de las demás partes actuantes dentro del juicio de amparo.

La siguiente reforma substancial y de suma importancia que tuvo el artículo 79 de la Ley de Amparo, fue promulgada con fecha 30 de diciembre de 1983, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1984, quedando como sigue:

“Artículo 79.- En los juicios de amparo en que no procesa la suplencia de la queja, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de esta ley, la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se consideran violados y examinar en su conjunto los agravios y conceptos de violación, 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”

El fin específico de esta reforma, fue el hecho de ir perfeccionando principalmente en cuanto a las condiciones para su aplicación, tal y como lo podemos comprobar cuando hace referencia a la suplencia de la queja, institución que para esos tiempos ya era una figura jurídica casi consolidada, pero que continuaba evolucionando, es por eso que el artículo en cita expresamente señalaba que cuando en los juicios de amparo no procediera la suplencia de la queja, se podría corregir el error, demostrando con ello que la suplencia de la queja era más amplia que la suplencia del error, de esta forma se fueron ampliando evidentemente las facultades del órgano jurisdiccional en cuanto a

corrección del error se refiere, puesto que no únicamente podía suplir los errores advertidos en la cita de las garantías constitucionales violadas, sino que también los cometidos al citar los demás preceptos legales no constitucionales, es decir, aquellos preceptos que conformaban las leyes secundarias y que fueron motivo de aplicación en la segunda instancia, pero en cuanto a su aplicación seguía siendo optativa.

Una vez concluido el análisis evolutivo de esta institución, podemos precisar su concepto como sigue:

La suplencia del error, como excepción al principio de estricto derecho, es una figura procesal antiformalista a través de la cual la Suprema Corte, Tribunales Colegiados y Jueces de Distrito, se encuentran obligados a corregir la cita errónea de los preceptos constitucionales y legales señalados por el particular en su escrito inicial de demanda o de interposición de recurso, sin cambiar los hechos expuestos en la misma, otorgando la razón por la garantía constitucional o precepto legal que se compruebe violado.

Una vez establecido el concepto de la figura jurídica denominada suplencia del error, así como su evolución, es pertinente destacar las características esenciales que la diferencian de la suplencia de la queja, conforme al criterio del Licenciado Juventino V. Castro:

1.- En primer término es de señalarse que la suplencia del error es la especie del género suplencia de la queja, debido a que el ámbito de aplicación de la primera, es más restringido que en la segunda.

2.- La suplencia del error opera únicamente en la cita equívoca de la garantía constitucional y no en cualquier error, entendiéndose que el concepto de violación existe y está perfectamente estructurado, por lo tanto no se debe suplir el mismo; a diferencia de la suplencia de la queja que opera en los casos y condiciones regulados por el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, teniendo un mayor ámbito de aplicación.

3.- La suplencia del error se basa en una imperfección de estilo, o de forma, en cambio, la suplencia de la queja deficiente resulta de una imperfección de fondo, es decir, en la primera existe concepto de violación y en la segunda se deriva de una omisión parcial o total de éste.

Para finalizar el análisis de la institución jurídica antes mencionada, es de aclararse que para que el órgano jurisdiccional de amparo pueda aplicarla, es indispensable que la demanda de amparo contenga los requisitos de procedibilidad que exige la ley de la materia, ya que de lo contrario no tendría sentido su aplicación, por otra parte al utilizarla no se altera la litis efectivamente planteada, debido a que la corrección del error es una cuestión de forma y nunca de fondo, por lo que en tales consideraciones no se le debe de confundir con la suplencia de la queja deficiente.

2.1.2 LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA.

Por lo que corresponde al presente tema, analizaremos una figura jurídica afín a la suplencia de la queja, como lo es la cuestión efectivamente planteada, misma que tuvo su origen en el juicio de amparo y posteriormente se difundió a las demás legislaciones adjetivas, como lo es la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Una vez precisado lo anterior, tenemos que la cuestión efectivamente planteada, fue incorporada por primera vez a la Ley de Amparo mediante reforma del artículo 79 de la Ley de Amparo, promulgada con fecha 30 de diciembre de 1983, a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1984, entrando en vigor sesenta días siguientes al de su publicación, quedando como sigue:

“Artículo 79.- En los juicios de amparo en que no proceda la suplencia de la queja, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de esta Ley, la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se consideran violados y examinar en su conjunto los agravios y conceptos de violación, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuesto en la demanda”

Como podemos advertir, la cuestión efectivamente planteada y la suplencia del error, se encontraban reguladas en el mismo precepto legal; sin embargo, no son jurídicamente iguales, ya que la cuestión efectivamente planteada surgió con la necesidad de quitarle al juzgador las ataduras que el principio de estricto derecho le imponía.

Sus características iniciales consistían en ser una figura que se aplicaba a discreción del juzgador, es decir, o existía la obligación de aplicarla en todos los casos, los órganos facultados para aplicarla eran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito y Jueces de Distrito, al igual que la suplencia del error, procedía tanto en las demandas de amparo directo o indirecto, como en los recursos que establece la Ley de Amparo, su procedimiento consistía básicamente en poder analizar en su conjunto los agravios o conceptos de violación, así como los demás argumento de las partes, con la única salvedad de no poder cambiar los hechos expuesto en la demanda.

En tales consideraciones se aplicó inicialmente la cuestión efectivamente planteada, no siendo hasta el 26 de abril de 1986, cuando por Decreto Oficial de fecha 20 de mayo del mismo año, entrando en vigor 15 días posteriores al de su aplicación, se reforma este artículo, quedando finalmente como sigue:

“Artículo 79.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto lo conceptos de violación y los agravios, 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”

La anterior reforma no fue trascendental para la cuestión efectivamente planteada, ya que permaneció intacta al no hacerle ninguna modificación, por lo que los criterios en los que se siguió aplicando fueron

idénticos; sin embargo, pese a que expresamente el artículo en cita no obliga a los juzgadores de amparo a aplicarla, casi siempre se aplica.

En ese orden de ideas, la cuestión efectivamente planteada consiste básicamente en realizar un estudio integro de la demanda, a efecto de armonizar los conceptos de violación y desentrañar la intención del quejoso, es decir, se atiende preferentemente a lo que se quiso decir, para que con base en ello se emita el fallo correspondiente.

De las consideraciones hasta aquí expuestas sobre nuestra figura jurídica en estudio, no pasa desapercibido que se le pueda confundir con la institución jurídica de la suplencia de la queja, debido a que en ambas figuras se aplicación procede de oficio; sin embargo, por nuestra parte no consideramos que exista igualdad o confusión alguna con la suplencia de la queja, debido a los siguientes razonamientos:

En primer término, la cuestión efectivamente planteada se origina por circunstancias de imprecisión, oscuridad o equivocación por parte de los promoventes, derivado de la expresión inexacta del pensamiento, por consiguiente los juzgadores se avocan a realizar una interpretación de la demanda como un todo en su conjunto, para determinar la verdadera intención del promovente, sin perfeccionar lo expuesto en su contenido material, únicamente armonizando sus datos para fijar un sentido que sea congruente con todos sus elementos, con el propósito de realizar una aplicación adecuada del derecho, de lo contrario se originaría un estado de indefensión para el particular.

En dichos términos, al resolver la cuestión efectivamente planteada, no se altera la litis de los juicios, ni mucho menos los hechos ni los conceptos de violación, ya que con tal proceder de ninguna manera se suplen las deficiencias de la demanda, en el entendido de que no se invocan violaciones que no fueron planteadas expresamente por las partes, sino únicamente se examinarán todos los puntos controvertidos interpretándolos correctamente en su conjunto, con el propósito de otorgar una recta administración de justicia.

Por otra parte, tampoco sería aceptable asimilar esta figura con la suplencia del error, debido a que su aplicación y finalidad son diversas, recordando que la suplencia del error básicamente se aplica cuando el juzgador advierte una equivocación por parte del actor de carácter numérico, mecanográfico o cualquier otro error de poca importancia que se pueda subsanar a través de una corrección; en conclusión, la cuestión efectivamente planteada la suplencia de la queja y la suplencia del error son figuras jurídicas que se aplican en supuestos distintos.

2.2. DEFINICIONES DOCTRINALES Y JURISPRUDENCIALES

En el presente tema nos referiremos a los principales conceptos, que la doctrina y la jurisprudencia han conferido a la suplencia de la queja, mismos que al compararlos nos percataremos cuál de ellos es el más acertado en su contenido, además de precisar las características de la figura en estudio, para de esta forma

determinar una definición que sea aplicable únicamente a la suplencia de la queja en el Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.2.1 CONCEPTOS DOCTRINALES

En ese orden de ideas, comenzaremos por señalar que la suplencia de la queja deficiente, es una institución jurídica que tiene sus bases en la Constitución y que ha sido regulada en la Ley de Amparo, siendo en tales ordenamientos en donde ha tenido una mayor evolución, misma que posteriormente fue adoptada por otras materias, como es el caso de la materia fiscal, regulada principalmente por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

A lo largo de su evolución, varios juristas han elaborado diversos conceptos que definen a la suplencia de la queja, por lo que consideramos necesario realizar un análisis de las principales exposiciones doctrinales que al efecto se han establecido.

Previo al concepto del jurista Juventino V. Castro, citaremos en primer término las reflexiones que éste realiza al respecto:

Para este autor el concepto correcto que deberá utilizarse es de *suplencia de la queja deficiente*, ya que la deficiencia implica una omisión que puede ser total o parcial y que utilizando el concepto que maneja la Ley de Amparo se entendería que puede existir una omisión en la queja, o sea, que ésta sea inexistente, lo cual es inaceptable en el juicio de amparo, porque violaría el

principio de petición de parte agraviada. Una vez realizado este análisis procede a definir la suplencia de la queja como sigue:

“La suplencia de la queja deficiente es una institución procesal constitucional de carácter proteccionista y antiformalista, y de aplicación discrecional, que integra las omisiones –parciales o totales- de la demanda de amparo presentada por el quejoso, siempre a favor y nunca en perjuicio de éste, con las limitaciones y bajo los requisitos señalados por las disposiciones constitucionales conducentes”⁷

Consideramos que este concepto contiene los elementos esenciales de la suplencia de la queja, y como anteriormente ha quedado precisado la corrección que hace en cuanto a la denominación de la institución jurídica en estudio regulada en la fracción II, del artículo 107 de la Constitución de 1917, nos parece acertada.

En lo referente a la palabra “discrecional”, hacemos hincapié que ésta se ha suprimido por las reformas del artículo 107 fracción II y su correlativa 76 Bis, de la Ley de Amparo ordenando la suplencia de la queja de manera obligatoria y no discrecional.

El Licenciado Héctor Fix Zamudio, en su obra El Juicio de Amparo, manifiesta que:

“Consisten en la corrección por el Juez del amparo, de las omisiones, errores o deficiencias en que hubiese incurrido el promovente al formular su demanda, protegiendo a la parte débil en el proceso y evitando la aplicación de leyes inconstitucionales”.⁸

⁷ CASTRO, JUVENTINO V, Op. Cit. Nota (1), p.p. 59, 60 y 67

⁸ FIX ZAMUDIO, HÉCTOR, El juicio de Amparo, Capítulo IV, Edit. Porrúa, México, 1964, p.292

Por lo que se refiere al maestro Ignacio Burgoa, sostiene que:

“Es una facultad que propiamente constituye una salvedad al principio de estricto derecho conforme a la cual el juzgador de amparo tiene la potestad jurídica de no acatar tal principio en las sentencias constitucionales que pronuncia y que, por ello, suplir la deficiencia de la queja implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sino que, para conceder al quejoso la protección federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados”⁹

A su vez el Licenciado Gabriel Santos Ayala, define la suplencia de la queja como sigue:

“La suplencia de la deficiencia de la queja es una figura procesal del juicio de amparo antiformalista y liberal, establecida en beneficio del quejoso y nunca en su perjuicio”¹⁰

Ahora bien, durante la aplicación de la suplencia de la queja y hasta nuestros días la doctrina se ha ocupado por definir a dicha institución jurídica, consagrada desde sus inicios en el juicio de garantías, por lo que en tales circunstancias y debido a que fue incorporada al Código Fiscal de la Federación en el año de 1996, no existe una definición aplicable en materia administrativa, lo anterior es así, dado que únicamente el Lic. Gregorio Sánchez León, trata de definir a la suplencia de la queja en esta materia de la siguiente forma:

“La suplencia de la queja deficiente consiste en la facultad que la ley otorga al juzgador, para que realice oficiosamente la corrección de omisiones, errores, imperfecciones o deficiencias en que hubiere incurrido el demandante al formular su demanda, agravios, alegatos y demás razonamientos, lo que permite proteger al contribuyente como parte débil en el proceso contencioso administrativo”.¹¹

⁹ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, El juicio de Amparo, Edit. Porrúa, 33ª. Edición, México, p. 279

¹⁰ SANTOS AYALA, GABRIEL, La Suplencia de la Deficiencia de la Queja, SCJN, 1970, p. 127

¹¹ SÁNCHEZ LEÓN, GREGORIO, Derecho Fiscal Mexicano, Edit. Cárdenas 1986, p. 442

2.2.2 CONCEPTO JURISPRUDENCIAL

En ese orden de ideas la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de sus Tribunales Colegiados de Circuito le han dado el concepto a través de una jurisprudencia cuyo rubro y contenido se transcribe:

“QUEJA DEFICIENTE SUPLENCIA DE LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 76-BIS, DE LA LEY DE AMPARO. El concepto de suplencia de la queja deficiente debe entenderse de acuerdo a su enunciado, como la posibilidad y aún el deber del órgano jurisdiccional para subsanar errores o para colmar omisiones en los planteamientos jurídicos, a condición de que estos se hayan hecho dentro de los términos establecidos por las normas procesales; no para quebrantar el sistema de plazos perentorios previstos en el Código de Procedimientos Civiles, considerando hechos o cuestiones alegados fuera de tiempo”.¹²

Es de señalarse que este concepto es de reciente creación, debido a que fue elaborado en el año de 1993, por lo que la denominación de nuestra figura jurídica sometida a estudio es correcta al llamarla suplencia de la queja deficiente, pero no concordamos totalmente, ya que, unifica la suplencia de la queja con la corrección del error, dado que ambas figuras pese a tener similitud en su naturaleza jurídica son aplicables en circunstancias diversas, mientras que la suplencia de la queja deficiente es más amplia y, se aplica en cuestiones de fondo, con los requisitos y con las condiciones que expresamente señala la Ley de Amparo, por el contrario la corrección del error o también llamada por la Doctrina como suplencia del error, solamente opera cuando el demandante erróneamente cita el precepto constitucional, o bien, la denominación de la garantía que considera violada, por lo que en tales consideraciones es de desestimarse en lo

¹² Jurisprudencia No. 1.3o.C.J/31, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 65, Mayo de 1993, p. 40

conducente el concepto sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

De los anteriores conceptos, concluimos que la suplencia de la queja deficiente como excepción al principio de estricto derecho es una institución procesal, antiformalista que obliga al órgano jurisdiccional a subsanar las deficiencias que en su defensa haya incurrido el particular, siempre a favor de éste y nunca en su perjuicio, de conformidad con los supuestos y limitaciones que al efecto establece la ley, mismas que de no subsanarse ocasionarían una violación de garantías individuales.

2.3. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, REGULADA EN LA LEY DE AMPARO

Recordaremos que la suplencia de la queja deficiente, es una figura jurídica que opera en diversas materias, resaltando lo conducente a la materia administrativa, siendo ésta el punto medular del presente tema, tomando como referencia el juicio de amparo, que es el procedimiento en el que se regula con mayor amplitud, cabe aclarar que su aplicación no es uniforme, debido a que en ciertas materias es más amplia y en otras más restringida; por lo que, a efecto de dar una visión más completa y precisa de tales características, procederemos a su estudio en los siguientes términos:

Comenzaremos por puntualizar que el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo es el que regula en qué materias se debe de suplir la queja, el cual transcribiremos para su análisis:

“Artículo 76 Bis.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta Ley establece conforme a lo siguiente:

I.- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia

II.- En materia penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo

III.- En materia agraria, conforme lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley

IV.- En materia laboral, la suplencia solo se aplicará a favor del trabajador

V.- A favor de los menores de edad o incapaces

VI.- En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa”

El motivo que dio origen a la inclusión de este precepto legal, fue con el objeto de hacer efectiva la supremacía de la Constitución encomendada a la labor del Poder Judicial Federal, que se traduce en la intención del legislador de liberar al juzgador de amparo de las ataduras impuestas por el estricto derecho que imperaba en los juicios de amparo y que limitaban el estudio y análisis de la demanda, a lo estrictamente plasmado en los conceptos de violación, sin poder hacer valer oficiosamente otras consideraciones, que por distintas razones no eran aducidas por el quejoso, además de establecer un sentido ampliamente proteccionista en afán de proporcionar una auténtica justicia a las clases económicamente débiles, mediante un tratamiento específico a cada materia, atendiendo a las circunstancias especiales que en cada una acontecen.

Consideramos que la inclusión de esta institución fortificó aún más la esencia y finalidad proteccionista del juicio de amparo, puesto que dotó al juzgador

de amparo de amplías facultades jurisdiccionales, a efecto de proporcionar una solución más justa, tomando conocimiento de todos los aspectos de un negocio en un sentido más perfectible.

CAPITULO III

ORIGEN EVOLUCIÓN Y

SITUACIÓN ACTUAL DE LA

SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO

CAPITULO III

ORIGEN EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En el capítulo a estudio, precisaremos fundamentalmente las circunstancias que dieron origen a la creación de la Suplencia de la Queja dentro del procedimiento contencioso administrativo, así como la evolución que la misma ha sufrido hasta nuestros días, a efecto de establecer la situación actual que guarda dicha institución.

Asimismo, es menester recordar, que el primer antecedente jurídico de la Suplencia de la Queja fue la institución denominada “suplencia del error”, misma que es adoptada y regulada por el Código Fiscal de la Federación en el año de 1984, en su artículo 237, con el que se establecía como facultad discrecional de las Salas Regionales y Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación), corregir los errores, ya fueran numéricos o mecanográficos, que se advirtieran de los preceptos legales aducidos como violados, pero con la limitante de no poder variar ni cambiar los hechos expuestos en la demanda, dicha institución únicamente es aplicable a favor del particular, ya que no es procedente tratándose de la autoridad, por tratarse de una figura esencialmente proteccionista de los “débiles”, así considerados jurídicamente por la ley, a efecto de garantizarles la igualdad y equidad jurídicas, en el procedimiento contencioso, ya que es evidente que un particular ante la autoridad, no se

encuentra en el mismo plano de igualdad procesal, por lo que los legisladores han creado este tipo de instituciones como mecanismos de protección.

Aún y cuando la aplicación de la suplencia del error estaba supeditada a la voluntad del juzgador y limitada exclusivamente a lo expuesto por el particular, su introducción dentro del procedimiento contencioso administrativo constituyó una aportación de suma importancia, toda vez que rompió con el esquema rigorista que regía al juicio de nulidad, por considerarse éste de estricto derecho, siendo así que se estableciera como el primer antecedente que diera pauta a la creación de otra figura jurídica como lo es la cuestión efectivamente planteada.

En igualdad de circunstancias, al momento de introducirse la citada suplencia del error en el Código Tributario, surge la creación de **la cuestión efectivamente planteada**, institución jurídica de esencia proteccionista que faculta a las Salas del Tribunal citado, para resolver la pretensión del particular que se dedujera del examen realizado a su escrito inicial de demanda, pero sin poder modificar los hechos manifestados en la demanda o contestación, toda vez que tanto la suplencia del error como la cuestión efectivamente planteada, son figuras que tienden a subsanar errores y omisiones en los requisitos formales, sin modificar cuestiones de fondo, no obstante la aplicación de estas instituciones jurídicas, ha sido lenta su evolución.

Como resultado de la introducción de estas instituciones jurídicas dentro del procedimiento contencioso administrativo, se incluyó la suplencia de la queja, en el artículo 238 vigente a partir de 1996; por virtud de esta modificación, se facultó al Tribunal para hacer valer de oficio, la incompetencia de la autoridad administrativa, así como en los casos en que existiera ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución impugnada; de lo anterior se advierte que el legislador omitió su denominación como suplencia de la queja, debido a que como hemos mencionado anteriormente el procedimiento contencioso administrativo, es considerado de estricto derecho, por lo que creemos que de haberse establecido tal denominación, se habrían generado severas críticas por parte de los juristas.

Esta institución jurídica es altamente proteccionista, ya que se refiere básicamente a cuestiones de fondo no planteadas por el particular y, que sólo pueden ser aducidas por el juzgador, una vez que haya realizado el estudio integral de todos los elementos aportados por las partes; sin embargo, nuevamente se limita a la voluntad del mismo, en virtud de que su aplicación no es obligatoria, quedando sujeta a su libre albedrío.

Al efecto debemos precisar que la aplicación de estas instituciones, se realiza al momento de producirse el fallo correspondiente, dado que la regulación de las mismas se encuentra establecida, en el Título II, Capítulo VIII, perteneciente a las “Sentencias”, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, cuya entrada en vigor fue a partir del 1º de enero de 2006, por lo que atendiendo a dicha ubicación, inferiremos

que el momento procesal en el que se produce su aplicación es cuando se emite la sentencia definitiva.

3.1. ANTECEDENTES EN LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En el tema a cuestión, precisaremos la evolución legislativa que ha tenido la suplencia de la queja en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo; recordando que fue por primera vez en nuestro país, específicamente en el juicio de amparo, en donde se reguló la figura citada, por lo que veremos la gran similitud que existe con respecto a su evolución y regulación entre ambos procedimientos, por lo que también, analizaremos la existencia y características de la suplencia del error y de la cuestión efectivamente planteada en el juicio de nulidad, así como los antecedentes jurídicos inmediatos de la suplencia de la queja, comprobándose la similitud que existe con relación al juicio constitucional.

Se resalta la importancia del tema a desarrollar, en virtud de que al precisar las directrices con las que se ha implantado la suplencia de la queja en el juicio de nulidad, nos percatamos de que ha seguido la misma trayectoria que en el juicio de amparo, aunque de forma paulatina y no tan acelerada como en éste; sin embargo, advertiremos la necesidad que existe de regular casi en los mismos términos la suplencia de la queja en el procedimiento contencioso administrativo, punto medular de la presente investigación, mismo que a su vez nos marcará la pauta sobre la viabilidad de nuestra propuesta.

En ese orden de ideas, finalizaremos por analizar la regulación que tiene la suplencia de la queja en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, precisando sus características, a efecto de puntualizar él porque sí existe dicha figura en el juicio de nulidad, debido a que en la actualidad existen doctrinarios y especialistas en la materia, que aseguran que en el procedimiento contencioso administrativo no existe la suplencia de la queja, en razón de que impera el principio de estricto derecho.

Una vez puntualizado lo anterior, iniciaremos por recordar que fue en nuestro país dentro del juicio de amparo, en donde por primera vez se reguló la suplencia de la queja en la Constitución de 1917, tendiendo como antecedente legislativo inmediato a la suplencia del error.

En ese contexto, se fue desarrollando la suplencia de la queja, hasta quedar finalmente regulada en el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de mayo de 1986, texto que sigue vigente en la actualidad, siendo evidente la mayor amplitud y desarrollo que alcanzó la figura jurídica en estudio, en razón de que como recordaremos, inicialmente se aplicaba de forma optativa y solamente en materia penal, situación que en la actualidad quedó superada, ya que su aplicación es obligatoria y procede en distintos supuestos, reafirmando su carácter proteccionista de la parte débil.

No obstante lo anterior, y pese a los beneficios que representó en el juicio de amparo, no se incluyó en el Código Fiscal de la Federación de

forma inmediata, ni en los mismos términos, decidiendo los legisladores incorporarla paulatinamente y de la misma forma en la que se introdujo al juicio de garantías, dado que el juicio de nulidad se encuentra revestido de una sombra denominada “principio de estricto derecho”, el cual evidentemente va en contra de la suplencia de la queja, motivo por el cual no se reguló expresamente dicha figura.

Posteriormente, el Código Fiscal de la Federación sufrió dos importantes reformas, a través de las cuales se incorporó la suplencia del error y la cuestión efectivamente planteada, figuras que consideramos antecedentes inmediatos de la suplencia de la queja, por lo que en el siguiente tema serán motivo de estudio.

Finalmente fue incluida la suplencia de la queja en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, específicamente en el artículo 51, con lo que se corrobora nuestra hipótesis en el sentido de afirmar que tanto la suplencia del error, como la cuestión efectivamente planteada dieron pauta a que se introdujera la suplencia de la queja en el procedimiento contencioso administrativo.

3.1.1. LA SUPLENCIA DEL ERROR EN LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Como ha quedado precisado anteriormente, en materia administrativa la figura de suplencia de la queja, no ha tenido una evolución tan amplia como la que presenta en materia de amparo y, por lo tanto, su regulación no es tan basta;

en sus inicios, apareció denominada como suplencia del error, debiéndose precisar que tiene diferente aplicación y efectos jurídicos en relación a la suplencia de la queja.

Su inclusión al Código Tributario Federal, fue mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1984, con el siguiente texto:

“Artículo 237.- ...

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

...”

(El énfasis es nuestro)

La anterior adición, se ubicó en el segundo párrafo del citado precepto legal; sin embargo, posteriormente se efectuó una segunda reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, sin cambiar el contenido del artículo transcrito, sino que solamente se pasó del segundo párrafo al tercero, tal y como se encuentra regulado en la actualidad, concluyendo con ello la historia legislativa de esta figura jurídica.

Ahora bien, como podemos advertir de la anterior transcripción, la adición al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, fue motivo de la reforma esencial que sufrió el artículo 79 de la Ley de Amparo, mismo que actualmente regula a la suplencia del error y a la cuestión efectivamente planteada, por lo que se afirma que la suplencia de la queja en el Código Fiscal

de la Federación y ahora en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, ha seguido la misma trayectoria que en el juicio de amparo.

Lo anterior, lo podemos corroborar del texto contenido en la exposición de motivos de la citada adición, que a continuación se transcribe:

“Finalmente, siguiendo el lineamiento de preferencia del fondo sobre la reforma, adoptada por el H. Congreso de la Unión, en el periodo ordinario de sesiones inmediato anterior, al aprobar las reformas al artículo 79 de la Ley de Amparo, se considera necesario adicionar el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, con un segundo párrafo, que autorice a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación para interpretar los documentos procesales de la fase postulatoria en su sentido integral, y para corregir los errores en la cita de preceptos, con el fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, lo cual no significa que se permitirá suplir las deficiencias de los planteamientos de las partes, y por lo mismo, se mantiene el principio de estricto derecho que desde sus orígenes ha orientado al contencioso fiscal.

Igualmente se considera indispensable adoptar el principio, ya aceptado por la legislación del juicio de amparo, en el sentido de que la autoridad debe interpretar los recursos administrativos examinando integralmente los argumentos del recurrente y corrigiendo los errores en la cita de los preceptos, con el fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, por lo que se propone adicionar el artículo 132 del citado Código
...”

Es de aclararse que en la misma fecha en que se adicionó el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, igualmente se adicionó el artículo 132 del mismo ordenamiento legal, en virtud de que éste regula los lineamientos que deben contener las resoluciones dictadas en el recurso de revocación, siendo similar en su contenido, con respecto al artículo 237 del Código Tributario Federal.

Ahora bien, con la adición al artículo 237 del multicitado Código, se introduce la suplencia del error y la cuestión efectivamente planteada; sin embargo, dado que su regulación y aplicación son distintas, consideramos conveniente realizar el estudio al respecto.

Comenzaremos por referirnos en primer término a la suplencia del error, la cual atribuye al juzgador la facultad de corregir únicamente la cita equívoca de los preceptos legales que se consideren violados, es decir, si el actor señala como artículo violado el 38, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, alegando la incompetencia de la autoridad emisora del acto combatido, es notorio que la fracción del precepto legal que se considera violado, no corresponde con lo esgrimido, supuesto en el cual en aplicación de la suplencia del error, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá corregir dicha fracción por la correspondiente IV, misma que exige que todos los actos administrativos se encuentren firmados por autoridad competente, y declarar la nulidad por dicha causal de ilegalidad.

Como se puede apreciar, la suplencia del error ahora en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, es muy limitada, debido a que solamente se pueden corregir los preceptos legales que se consideren violados; sin embargo, representa el principio de la suplencia de la queja, dado que finalmente se está corrigiendo un error por parte del agraviado, situación que va en contra del principio de estricto derecho, pese a que dicha corrección no implica la introducción de cuestiones no planteadas por el particular, ni la modificación de los hechos expuestos en la demanda y contestación.

La siguiente característica que reviste a la suplencia del error, es en el sentido de que es optativa, al ser meramente una facultad discrecional, situación que no acontece en el juicio de amparo, ello es así, dado que el legislador empleó la palabra “podrá”, misma que gramaticalmente no implica una obligación, derivado de ello, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa lo aplican discrecionalmente, situación en la que no concordamos, en virtud de que el Poder Judicial de la Federación, a través de diversos criterios plasmados en jurisprudencias y tesis, han interpretado a la locución “podrá”, como un deber para la autoridad, es decir, una facultad reglada y no discrecional.

Lo anterior es así, en el entendido de que el propio artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en su tercer párrafo, expresamente señala que cuando se advierta la cita equivocada del precepto legal violado, se corregirá dicha mención, es decir, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo expresamente está regulando una hipótesis jurídica y su correspondiente consecuencia, situación que no puede desconocer el Tribunal, además de ser en beneficio de la parte actora.

Por otra parte, debemos precisar que los órganos facultados para su aplicación, son las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, atendiendo a la composición del Tribunal, el mismo, se divide en una Sala Superior y las Salas Regionales, tal y como lo establece el artículo 2º de su Ley Orgánica, por lo que son éstos los órganos facultados para aplicar la suplencia del error.

Al respecto se advierte que dicha institución es favorable al particular, cuando haya cometido un error, bien sea numérico o mecanográfico en la cita del precepto legal que se considera violado, situación que no implica una modificación substancial a sus planteamientos, puesto que al efectuarse la corrección no se está introduciendo una cuestión nueva a la litis, sino que lo que se suple es una imperfección de estilo.

En ese orden de ideas, consideramos que el legislador debió haber establecido que la aplicación de dicha figura fuera obligatoria, ya que en estos términos el juzgador tiene la pauta para poder ejercerla de forma discrecional, aplicando su criterio, situaciones de hecho y derecho que considere procedentes a cada caso en concreto, circunstancia que genera controversias en cuanto a su aplicación, debido a que algunos Magistrados del citado Tribunal no la consideran como una facultad reglada.

Posteriormente se establece que las Salas, una vez advertidas de los errores cometidos, examinarán en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes. Se entiende que en este caso el particular debe aportar los elementos necesarios para el ejercicio de las facultades jurisdiccionales del juzgador, observando las exigencias formales esenciales que la ley establece para acudir ante un órgano jurisdiccional y solicitar su protección.

Una vez analizado lo anterior, concluimos que dicha institución es meramente potestativa y restrictiva, que no permite al juzgador ir más allá de sus facultades para poder proteger ampliamente al particular, lo cual implica

que el órgano jurisdiccional abandone el procedimiento a las partes y sean éstas quienes elaboren sus argumentos con estricto apego a las formalidades que la propia ley establece.

Durante los inicios de la aplicación de esta figura, surgen al igual que en el juicio de amparo, varios criterios que han ido fortaleciendo a esta institución, de los cuales mencionaremos los más relevantes:

“Cuarta Época
Instancia: Segunda Sección
R.T.F.F.: Año I, No. 5. diciembre 1998
Tesis: IV-P-2aS-38
Página: 198

CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁ OBLIGADO A ESTUDIARLOS AÚN CUANDO LOS ARGUMENTOS DE DERECHO PLANTEADOS, ESTÉN EQUIVOCADOS.- Cuando la causa de la petición sea lo suficientemente clara, aun cuando los argumentos de derecho en los cuales se apoye el actor estén equivocados, el Tribunal Fiscal está obligado a estudiarlos. Así, el hecho de que el concepto de impugnación no esté fundado en los preceptos de la Ley de Comercio Exterior y en su reglamento, siendo que los aplicables eran los de la ley y el reglamento anteriores, no impide a este Tribunal apreciar la causa de su petición ni su razonamiento substancial. Ello es así, pues el juzgador está obligado a conocer el derecho conforme a la máxima: *iura Novit Curia*. Este principio fue recogido por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación al obligar a este Tribunal –entre otras razones- a fundar sus sentencias en derecho y resolver la cuestión efectivamente planteada”

“Séptima Época
Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo III, Parte TCC
Tesis: 657
Página: 478

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O DE ANULACIÓN, ERROR EN LA CITA DE PRECEPTOS VIOLADOS EN LOS. DIFERENCIACIÓN EN CUANTO A LA FUNDAMENTACIÓN DE RESOLUCIONES

EJECUTIVAS. Para que existan conceptos de anulación o de violación en una demanda fiscal o de amparo administrativo, que son de estricto derecho, es suficiente que se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el demandante estima le causa la resolución impugnada, y los motivos que originan tal agravio. Y la falta de mención del precepto exactamente aplicable no es bastante para estimar inexistente o inoperante el concepto de nulidad, si se citan algunos de los preceptos relacionados con el negocio, aunque no se haga mención de todos ellos, puesto que aun tratándose de amparos administrativos de estricto derecho, es lícito suplir el error en la cita del precepto violado, como puede verse, por ejemplo, en el primer párrafo del artículo 79 de la Ley de Amparo. Pues expresados los hechos del caso y la lesión que se estima recibida, es posible examinar, para las partes, cual sea el derecho aplicable. Es de notarse, por lo demás, que no es lo mismo la cita de preceptos en un juicio, donde hay demanda, contestación, pruebas y sentencia, que la cita de preceptos en una resolución ejecutiva, per se, que se dicte en uso de la facultad económico coactiva, porque en ésta, por sus peculiaridades apuntadas sí tiene que hacerse la cita exacta de los preceptos que la fundan, puesto que por sí sola ya es ejecutable con la fuerza pública, lo que explica la garantía de fundamentación que consagra el artículo 16 Constitucional”

Con tales características, es como se introdujo la suplencia del error al Código Fiscal de la Federación y ahora a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y es como permanece hasta nuestros días, dada la poca importancia y evolución que ha tenido dentro del juicio de nulidad.

3.1.2. LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA EN LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Otra figura que se adicionó con la reforma al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, que ahora corresponde al artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, fue la cuestión efectivamente

planteada, mediante adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1984, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 237.- ...

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

La cuestión efectivamente planteada, también es antecedente inmediato de la suplencia de la queja, siendo parte fundamental de su evolución, debemos precisar como concepto de esta figura, aquella obligación que tienen las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para examinar en su conjunto los agravios, causales de ilegalidad y los demás razonamientos de las partes, a efecto de resolver la pretensión del actor, sin cambiar los hechos expuesto en la demanda y su contestación.

No obstante que el precepto citado señala la aplicación de la cuestión efectivamente planteada como una facultad discrecional, con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, obliga a las Salas a resolver sobre la pretensión del actor, que se deduzca de su demanda, tras haber incluido la palabra “deberán”, misma que establece expresamente una obligación.

Lo anterior implica que las Salas resolverá la pretensión del demandante, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación, de lo cual se desprende que si el planteamiento del particular es deficiente o parcialmente omiso, las Salas no podrán emitir una resolución que proteja la esfera jurídica del promovente, en la parte que no fue expuesta

expresamente por el mismo, es decir, lo único que puede subsanar materialmente el juzgador es la forma y no así una imperfección de fondo.

Para resolver la cuestión efectivamente planteada, las Salas deberán atender a todos aquellos argumentos de hecho que el actor hace valer en su demanda, lo que se conoce procesalmente como la *causa pretendi*, es decir, la causa de pedir, constituyendo esencialmente las pretensiones del promovente, debido a que el juzgador se encuentra vinculado por las razones de hechos expuestas por las parte y no así por lo que respecta a las consideraciones de derecho, por su parte el Lic. Carnelutti¹ al referirse al presente tema manifiesta lo siguiente:

“... se deduce de ello que la causa pretendi no comprende solamente la razón de derecho deducida en la demanda, sino cualquier razón jurídica deducible en garantía del interés, del cual se pide al juez la tutela”

En tales consideraciones la cuestión efectivamente planteada tuvo trascendentales cambios, en primer lugar, dejó de ser una facultad discrecional de las Salas en cuanto a su aplicación, dado que se obliga imperativamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a resolver la pretensión del actor, es decir, la sentencia que se emita, deberá atender preferentemente la causa de pedir, lo cual implica que la Sala tendrá que realizar un examen exhaustivo de la demanda a efecto de desentrañar la pretensión procesal del promovente y resolverla, con ello se buscó darle mayor seguridad jurídica al gobernado y celeridad en el procedimiento contencioso administrativo.

¹ CARNELUTTI, FRANCESCO, Derecho Procesal Civil y Penal, Edit. Harla, Volumen 4, México 1997, p.p. 40 y siguientes.

Lo anterior es así, debido a que generalmente en los escritos de demanda de nulidad, el actor hace valer varios conceptos de impugnación, en ese sentido, la Sala deberá atender a la pretensión procesal, es decir, estudiará aquél agravio que la lleve a declarar la nulidad lisa y llana, de conformidad con el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, evitándose de esta forma el que se tengan que estudiar el resto de los conceptos de anulación, en el entendido e que ya se encuentra satisfecha la pretensión procesal del promovente, supuesto en el que resultaría ocioso e innecesario el estudio de las demás causales de ilegalidad esgrimidas en el juicio de nulidad.

Con las anteriores características, es como se encuentra actualmente regulada la cuestión efectivamente planteada, demostrándose la tendencia de atenuar el principio de estricto derecho que rige al procedimiento contencioso administrativo, objetivo principal de la suplencia de la queja.

3.1.3. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Previo a hacer mención de los términos en que esta figura se presenta por primera vez en el Distrito Federal, es necesario puntualizar que aún y cuando la suplencia de la queja en materia administrativa no aparece denominada expresamente como tal, es una institución jurídica de gran importancia y trascendencia, que tiene como objetivo fundamental el proveer al particular de una mejor impartición de justicia y protegerlo como parte débil en el procedimiento contencioso administrativo.

Una vez puntualizado lo anterior, procederemos al estudio de la suplencia de la queja en el procedimiento contencioso administrativo, misma que como ya lo hemos precisado en párrafos anteriores, tuvo como antecedentes inmediatos a la suplencia del error y a la cuestión efectivamente planteada, las cuáles han ido tratando de minimizar el principio de estricto derecho que regía al juicio de nulidad, tal y como lo afirma la Tesis III-TASS-2116, pronunciada por el Pleno de la Sala Superior de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en su revista, tercera Época, Año IV, No. 41, mayo 1991, página 40 cuyo contenido es el siguiente:

“QUEJA.- SU SUPLENCIA.- NO ESTÁ PERMITIDA EN MATERIA FISCAL.- El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación establece que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. La disposición que se invoca debe entenderse en el sentido de que está prohibido a las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Fiscal de la Federación, declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas en los juicios propuestos a su consideración, con base en cuestiones que no fueron alegadas, por las partes, por lo que cabe concluir que no está permitida la suplencia de la queja por parte del juzgador”

En ese sentido, hasta antes del año de 1996, la suplencia de la queja no estaba permitida en el juicio de nulidad, no siendo sino hasta el 15 de diciembre de 1995, cuando se adicionó el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación con la misma fecha, incorporándose en último párrafo, quedando como sigue:

“Artículo 238.-...

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

La anterior adición, entró en vigor el 1º de enero de 1996, de conformidad con el artículo primero transitorio del Decreto por el que se establecen y modifican diversas leyes fiscales, siendo a partir de tal momento en el que el Código Fiscal de la Federación, regulaba por primera vez a la suplencia de la queja, rompiendo con el esquema tradicionalista del juicio de nulidad, en el cual imperaba en su máximo esplendor el principio de estricto derecho.

Por lo anterior, consideramos importante la adición al artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, ahora 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que con ello se emprendió el comienzo de una nueva era dentro del procedimiento contencioso administrativo, mismo que revolucionó totalmente, dado que anteriormente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no podía pronunciarse acerca de cuestiones no propuestas expresamente en la demanda, tal y como se consigna en el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual es menester transcribir en la parte que nos interesa:

“Artículo 50.- Las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, se fundarán en derecho, y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada tendiendo la facultad de invocar hechos notorios.

...

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

Del anterior artículo se desprende el principio de estricto derecho; sin embargo, con la citada adición se rompió con dicho esquema, dado que en la misma exposición de Motivos, de la reforma sometida a estudio, así se consignó expresamente, facultando al tribunal para resolver ciertas ilegalidades aún y cuando no existan conceptos de impugnación al respecto, siempre y cuando se haya presentado la demanda de nulidad.

3.2. REQUISITOS Y SUPUESTOS DE PROCEDIBILIDAD ACTUALMENTE EN LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En el presente tema analizaremos los requisitos y supuestos en que es procedente la suplencia de la queja, dentro del procedimiento contencioso administrativo, los cuales son únicamente dos: a) Tratándose de la incompetencia de la autoridad administrativa y, b) Ante la ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, en los que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueden hacer valer aún de oficio dichas ilegalidades.

Resulta de importancia el tema a tratar, debido a que la suplencia de la queja, al ser de reciente inclusión en el juicio de nulidad, su evolución ha sido muy limitada, de hecho nos atrevemos a decir que ha sido nula, por lo que su aplicación es por excepción y como regla general, prevaleciendo el principio de estricto derecho.

Sin embargo, la trayectoria que está tomando la suplencia de la queja en el juicio de nulidad, fue la misma que desde su origen tuvo en el juicio

de amparo, procedimiento que también se rige por el principio de estricto derecho, no obstante ello, su evolución ha sido con mayor amplitud, incluso al aplicarse en materia administrativa, lo cual nunca se había realizado y menos aún se pensaba suplir el error, dado a la fuerte tendencia que se tiene del principio de estricto derecho, pese a todo lo anterior, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, acogió la suplencia de la queja siendo la primera vez en que el Código Fiscal de la Federación y ahora la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo regulara esta figura.

A nuestra consideración, lo anterior implica un gran avance dentro del juicio contencioso administrativo, aunque en la opinión de la mayoría de los especialistas, la suplencia de la queja en el juicio de nulidad aún no es muy aceptada; no obstante de tener varios años de haberse incluido en el procedimiento contencioso administrativo.

Una vez puntualizado lo anterior, procederemos a realizar el estudio correspondiente a los supuestos en que la suplencia de la queja es aplicable en el juicio de nulidad.

3.2.1. INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

La incompetencia de la autoridad emisora de los actos administrativos, es considerada como una ilegalidad que afecta la validez del acto emitido, además de ser considerada de orden público y de examen preferencial, dentro del juicio de nulidad, por así disponerlo expresamente el artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, es por ello que en los asuntos que

se sometan a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los cuales se hagan valer diversas casuales de ilegalidad, las Salas deberán estudiar en primer término el concepto de impugnación tendiente a controvertir la competencia de la autoridad emisora de la resolución a debate, ya que de lo contrario se estaría violando la garantía de seguridad jurídica consignada en el artículo 16 Constitucional.

Lo anterior es así, debido a que no podría existir en la vida jurídica un acto administrativo que haya sido emitido por una autoridad que no tiene competencia para ello, o que ni siquiera exista jurídicamente, sería tanto como someterse a la potestad de un órgano que expresamente no tiene facultades para emitir actos que puedan lesionar la esfera jurídica de los gobernados.

Como es de explorado derecho, en nuestro sistema jurídico las actuaciones de las autoridades gubernamentales, se ve restringido por el régimen de facultades expresas, es decir, la autoridad solamente puede ejecutar aquellos actos para los cuales estén expresamente facultadas por la Ley aplicable al caso en específico, contrario a los particulares, que pueden realizar todo aquello que no esté expresamente prohibido, es decir, lo que no está prohibido, está permitido, tal y como lo respaldamos con la tesis emitida por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CIV, página 2075, cuyo texto es el siguiente:

“AUTORIDAD, FACULTADES DE LAS. Nuestro régimen de facultades limitadas y expresas ordena a las autoridades actuar dentro de la órbita de sus atribuciones, de manera que aunque no

haya algún precepto que prohíba a alguna autoridad hacer determinada cosa, ésta no puede llevarla a cabo, si no existe disposición legal que le faculte”

Cabe destacar, que el anterior argumento encuentra sustento jurídico en el primer párrafo del artículo 16 Constitucional, mismo que es menester transcribir en la parte que nos 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.
...”

Como lo podemos apreciar, las autoridades gubernamentales no deben de ejercer más facultades de las que expresamente les confieren las leyes aplicables al caso en particular y, en el supuesto de que así lo hicieran, estarían violando la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo apenas transcrito, principio que fue elevado a rango de garantía constitucional, y es aplicable a todos los individuos que se encuentren en el territorio mexicano, de conformidad con el artículo 1º de nuestra Constitución, de ahí la importancia que reviste la competencia de las autoridades administrativas.

Por lo anterior, la competencia de las autoridades administrativas gira básicamente en torno a dos supuestos a saber; el primero, tiene que ver con la existencia jurídica de la autoridad en cuestión, es decir, su creación debe estar previa y expresamente establecida en una ley y, en segundo lugar, solamente deberá realizar aquéllas facultades que expresamente le haya otorgado la ley aplicable al caso en específico. Ahora bien, de los fundamentos en que apoye su actuación, tendrá la obligación de darlos a conocer al particular al que vaya dirigido su acto, de conformidad con la garantía de

seguridad jurídica consignada en el artículo 16 de nuestra Constitución, para el efecto de que pueda analizar su actuación y ver si se apega a derecho, de lo contrario se le dejaría en total estado de indefensión.

El anterior criterio es sustentado con la Jurisprudencia P/J.10/94, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo 77, mayo de 1994, página 12, cuyo texto es el siguiente:

“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresamente, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria”

Es importante hacer notar que para el efecto de que se encuentre debidamente fundamentada la competencia de la autoridad administrativa, deberá de citar los preceptos legales aplicables y vigentes al momento en que se emita el acto de molestia, de lo contrario aunque se citaran algunos fundamentos legales que le otorguen competencia a la autoridad en cuestión,

sino están vigentes, no surtiría validamente sus efectos y se estaría frente a un acto emitido por autoridad incompetente.

Ahora bien, resulta pertinente que precisemos el concepto de competencia, para lo cual nos apoyamos en la definición que nos proporciona el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual en su página 5421, señala lo siguiente:

“COMPETENCIA. (Encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, a (*competens*, *entis*), relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición

En su sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un Órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos”

Por su parte el maestro Luis Humberto Delgadillo,² en su tratado denominado “Elementos de Derecho Administrativo”, nos ilustra con el siguiente concepto:

“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 ambos se refieren a la aptitud de obrar”.

De las anteriores transcripciones, podemos concluir que la competencia es el conjunto de atribuciones que expresamente la ley le confiere a la autoridad administrativa, para actuar como sujeto activo y pasivo dentro del derecho público.

² DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO, Elementos de Derecho Administrativo, Limusa Noriega Editores, México, p. 46

Ahora bien, es necesario distinguir que la competencia de la Administración Pública Federal, tiene características propias y diferentes a la competencia Jurisdiccional, para lo cual debemos atender a la literalidad del artículo 38 del Código Tributario Federal, a efecto de determinar cuáles son las características de la competencia consignada en dicho precepto legal.

En ese entendido, tenemos que la competencia en materia administrativa, solamente tiene dos aspectos, la competencia por materia y por territorio, es decir, se excluye a la competencia por cuantía y por grado, ello es así, debido a que la autoridad administrativa solamente está obligada a citar los artículos que le den expresamente atribuciones para emitir el acto de molestia y los que le otorguen competencia territorial, atendiendo a los lineamientos que en cada ley específica se precisen.

Es importante definir las características anteriores que nos interesan, para lo cual nos apoyamos en el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual en su página 543, señala lo siguiente:

“A) Materia. Es el criterio que se instaura en virtud de la naturaleza jurídica del conflicto del litigio (Carnelutti); o por razón de la naturaleza de la causa, o sea de las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa del proceso (E. Pallares Liebman); o es la que se atribuye según las diversas ramas del derecho sustantivo (Becerra Bautista)...

B) Territorio. Entendido desde la óptica jurídica, el concepto de territorio, no se restringe a la ‘costa terrestre’, sino que abarca el subsuelo, la superficie terrestre, una columna del espacio aéreo hasta los límites que los recientes descubrimientos astronáuticos recomienden. Por otro lado, en planos internacionales se comprenden otras instituciones como el mar jurisdiccional, la

plataforma continental, el zócalo submarino, etc., amén del denominado principio de extraterritorialidad por el que el territorio se extiende al espacio que ocupan las embajadas, legaciones, ubicadas en el extranjero; así como el de naves y aeronaves nacionales”

Las anteriores definiciones se refieren a la competencia judicial; sin embargo, también son aplicables a la competencia en materia administrativas, debido a que se rigen por los mismos principios; no obstante, el jurista Luis Humberto Delgadillo,³ nos define a la competencia por materia, así como por territorio, de la siguiente manera:

“1. Competencia en razón de territorio. Es aquella que limita el ámbito de actuación del órgano a una determinada circunscripción territorial. Por ejemplo, el Presidente de la República y los Secretarios de Estado tendrán competencia en todo el territorio nacional, en cambio, las representaciones, delegaciones o administraciones, según la terminología que se emplee en el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado, sólo tendrán competencia en uno o más estados o zonas del territorio

2. Competencia en razón de la materia. Este tipo de competencia es consecuencia de la especialización que requiere la división del trabajo que exige la función administrativa, para determinados asuntos, por ejemplo: fiscal, salud, comercio, transporte, educación, etc.”

Ahora bien, el argumento precisado en párrafos anteriores en el sentido de que en materia administrativa la competencia sólo abarca el aspecto territorial y el material, ha sido materia de pronunciamiento por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y el Poder Judicial, tal y como se demuestra con el criterio sustentado por la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal citado, publicado en la revista del propio Tribunal, Cuarta Epoca, Año II, noviembre de 1999, página 264, que al efecto se transcribe:

³ *Ibíd*em, p. 62

“COMPETENCIA POR RAZÓN DE GRADO Y CUANTÍA, EL ARTÍCULO 38 FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO LAS PREVÉ. El artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, en su fracción III, no contempla dentro del límite de la fundamentación de la competencia de las autoridades administrativas, el que se señale el grado y cuantía de dichas facultades, ya que lo propio no tiene aplicación en la esfera que se contempla, por estar únicamente limitada ésta a la materia y territorio que se ordena dentro de la competencia prevista en el numeral en comento”

En el mismo sentido es aplicable la Tesis I.4o.A.94 K, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-I, febrero de 1995, página 155, cuyo contenido es el siguiente:

“COMPETENCIA TERRITORIAL, FUNDAMENTACIÓN DE LA. Para que un acto de autoridad cumpla con los requisitos previstos por el artículo 16 constitucional, es necesario que la autoridad funde su competencia por razón de territorio, esto es, que cite, además del artículo respectivo, el apartado e inciso que le confieren facultades para actuar dentro de un territorio determinado (en los casos en que tal competencia esté contenida en un apartado o inciso), pues si sólo se cita el precepto y no el apartado y el inciso, se crearía un estado de incertidumbre jurídica en perjuicio del particular”.

Ahora bien, una vez precisados los puntos anteriores, con relación a la competencia, nos referiremos a la incompetencia de la autoridad administrativa, como presupuesto de aplicación de la suplencia de la queja en el juicio de nulidad, al respecto debemos señalar que del concepto de competencia que se ha citado, se desprende interpretado a contrario sensu el concepto de incompetencia, el cual debemos entender como la carencia de atribuciones que expresamente la ley le confiera a la autoridad administrativa, para actuar como sujeto activo y pasivo dentro del derecho público.

A efecto de tener una mayor precisión de los supuestos de procedibilidad acerca de los cuales realizaremos su análisis, debemos recordar que la figura denominada suplencia de la queja, se encuentra regulada en el penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir del 1º de enero de 2006, mismo que es menester transcribir:

“Artículo 51.- ...

...

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución

...”

De la anterior transcripción, se corrobora lo que ya hemos precisado, en el sentido de que la suplencia de la queja en el juicio de nulidad, solamente es procedente cuando exista como ilegalidad la incompetencia del funcionario que emitió la resolución impugnada, y en segundo término la ausencia total de fundamentación y motivación, ambos conceptos trascendentales para la validez de un acto administrativo, ello aunado a todo lo que implica jurídicamente su denominación, por lo que consideramos de gran importancia su estudio y valoración.

En el presente tema analizaremos el primer supuesto en el que es procedente la suplencia de la queja, es decir, la incompetencia del funcionario que dictó la resolución controvertida, en ese sentido, existe la facultad atribuida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a efecto de analizar oficiosamente la incompetencia de la autoridad administrativa, por ser de

“orden público”; en párrafos anteriores ya hemos analizado lo referente al concepto de incompetencia, sin embargo, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo utiliza el término “orden público”, siendo necesario definir su concepto, para lo cual nos apoyaremos en el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas del Universidad Nacional Autónoma de México, mismo que en su página 2279 señala lo siguiente:

“ORDEN PÚBLICO. En sentido general orden público designa el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad. Esta idea está asociada con la noción de paz pública, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía (Bernard). En un sentido técnico, la dogmática jurídica con orden público, se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principio, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos (no está bajo el imperio de la autonomía de la voluntad), ni por la aplicación de derecho extranjero”

Ahora bien, una vez precisado lo anterior debemos puntualizar que la fracción I del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, regulara como casual de ilegalidad la incompetencia de la autoridad administrativa, precisando tres supuestos distintos, siendo menester para mayor comprensión, transcribir la multicitada fracción I del diverso 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo:

“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
...”

Como lo podemos observar, se contemplan tres aspectos distintos de la incompetencia de la autoridad administrativa, mismos que son:

1. Incompetencia de la autoridad que **dictó** la resolución impugnada.
2. Incompetencia de la autoridad que **ordenó** el procedimiento del cual deriva la resolución impugnada e,
3. Incompetencia de la autoridad que **tramitó** el procedimiento del cual deriva la resolución impugnada.

De lo anterior, se desprende que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene competencia para conocer de una gran variedad de actos administrativos, lo cual complica aún más el análisis de la competencia de tales actuaciones, por lo que estudiar la competencia de una autoridad es de gran complejidad, debido a que se tienen que estudiar diversas leyes y reglamentos que sean aplicables a la autoridad en cuestión a efecto de poder determinar si existe jurídicamente y si tiene facultades expresas para emitir el acto controvertido, de ahí que se torne complejo el estudio competencial de las autoridades administrativas.

En este orden de ideas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene la facultad de analizar de oficio la competencia de la autoridad administrativa, tal y como lo sostiene la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal mencionado, al emitir el criterio publicado en la revista del mismo órgano, Cuarta Época, Año I, octubre de 1998, página 50, que a continuación se transcribe:

“COMPETENCIA SU ESTUDIO PUEDE REALIZARSE DE OFICIO. La competencia, por ser una cuestión de orden público, relativa a la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer y llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos, puede estudiarse de oficio al resolver el juicio de nulidad, resultando suficiente que en la sentencia controvertida en recurso de apelación se haya resuelto esta cuestión afirmando que la autoridad carecía de ella, para que la Sala Superior pueda analizar exhaustivamente si esa autoridad efectivamente era o no competente”.

Por otra parte, debemos precisar que la incompetencia de la autoridad administrativa, solamente se deberá constreñir a determinar si carece de facultades expresas y si está actuando fuera de su circunscripción territorial que le corresponda, lo cual es distinto a analizar la legitimación o también denominada competencia de origen del funcionario que está emitiendo el acto controvertido, ya que tal cuestión está excluida de las causales de ilegalidad previstas por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, y por ende no es razón para considerar ilegal un acto administrativo, lo que implica que la incompetencia no comprenda la legitimación del funcionario actuante:

Conviene precisar el concepto de ilegitimidad, para lo que nos apoyaremos en la Jurisprudencia III-JSS-A-31, emitida por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en la revista del mismo Tribunal, denominada Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1998, mayo de 1999, página 139, cuyo contenido es el siguiente:

“INCOMPETENCIA E ILEGITIMIDAD SON DOS INSTITUCIONES JURÍDICAS DIFERENTES.- La incompetencia propiamente dicha y la ilegitimidad (también llamada incompetencia de origen), son dos instituciones diferentes, pues la primera se actualiza cuando una autoridad, entendida como órgano administrativo, sin importar quien sea su titular, carece de facultades para ejercer ciertas atribuciones, mientras que la segunda, se actualiza cuando el nombramiento o elección del titular de un órgano administrativo no se ha hecho en términos legales. En otras palabras, la incompetencia y la ilegitimidad son dos cuestiones independientes y por tanto, una no puede abarcar a la otra”

En ese orden de ideas, tenemos que la incompetencia de la autoridad administrativa se origina cuando la autoridad, carece de facultades para ejercer ciertas atribuciones, en tanto que la ilegitimidad se actualiza

cuando el nombramiento del titular del órgano administrativo, no se ha realizado conforme a derecho, por lo que, el artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, no contempla como ilegalidad la incompetencia de origen del funcionario del órgano administrativo, dando como resultado que en el juicio de nulidad no se podrá alegar tal cuestión, para el efecto de tachar el acto de molestia de ilegal y, así poder obtener su nulidad.

Refuerza lo anterior, la jurisprudencia III-JSS-A-32, emitida por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en su propia revista denominada "Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación" 1937-1998, mayo de 1999, página 226, misma que se transcribe en los siguientes términos:

"INCOMPETENCIA.- EL ARTÍCULO 238, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SOLO COMPRENDE LA INCOMPETENCIA DEL ÓRGANO DE AUTORIDAD Y NO LA ILEGITIMIDAD DEL NOMBRAMIENTO DE SU TITULAR. En virtud de que la incompetencia de un órgano administrativo de autoridad es una institución diferente a la ilegitimidad del nombramiento del titular de dicho órgano (incompetencia de origen), aun cuando el artículo 238, fracción I del Código Fiscal de la Federación, no distingue expresamente ambas cuestiones, es evidente que sólo se refiere a la incompetencia del órgano de autoridad, pues para sostener que también alude a la ilegitimidad, sería necesario que así se estableciera expresamente"

Por otra parte, en los actos administrativos comúnmente se presentan dos tipos de características, en cuanto a su emisión, nos referimos a la suplencia por ausencia y a la delegación de facultades; dos instituciones jurídicamente distintas; sin embargo, en ambos casos quien firma y emite el acto de molestia no es el titular originario de la facultad; sino otra autoridad, pero no podríamos afirmar que nos encontramos frente a la incompetencia de

la autoridad administrativa, por el simple hecho de no estar firmada por el titular originario, dado que sí se puede emitir un acto firmado por diversa autoridad, siempre y cuando se cumplan con los requisitos que expresamente la ley establece para cada actuación, es decir, que el funcionario que está signando el acto administrativo tenga facultades para suplir dicha ausencia o en su caso se le hayan delegado conforme a derecho a más tardar antes de que emitiera el acto, además de que se deberá citar en el propio acto administrativo los fundamentos legales o acuerdos en los que se apoyen para actuar por suplencia o por delegación de facultades, de lo contrario se estaría violentando el principio de seguridad jurídica contenido en los artículos 16 Constitucional y 38 del Código Tributario Federal.

A efecto de apoyar lo anterior, es pertinente citar la Tesis III-TASR-XV-204, sustentada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en su revista, Tercera Época, año VIII, No. 86, febrero 1995, página 75, cuyo contenido es el siguiente:

“SUPLENCIA POR AUSENCIA.- SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- El artículo 124 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no exige como requisito de procedibilidad para la suplencia de los funcionario Hacendarios, el que se mencione y acredite en el texto mismo del acto de molestia la causa de ésta, sino que basta que se haga la anotación correspondiente de que quien firma lo hace supliendo la ausencia del funcionario titular de la competencia, de que cite tanto el fundamento como el ordenamiento que contempla específicamente la competencia ejercida, él que señale la posibilidad de la suplencia y él que le otorgue facultades para ejercer esa suplencia; para que así se cumpla con el mandamiento constitucional contenido en el artículo 16 Constitucional, que impone la obligación a las autoridades de fundar y motivar sus actuaciones en el cuerpo de éstas y no en documento distinto, salvo que haya sido también del conocimiento del particular”

Por último nos queda analizar el tema referente a los efectos de la nulidad que se generarían al resultar fundada la causal de ilegalidad relativa a la incompetencia de la autoridad administrativa, en ese sentido el artículo 52 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, establece claramente los efectos de las sentencias de nulidad, al actualizarse las distintas causales de ilegalidad, para lo cual resulta pertinente transcribir el artículo en cita:

“Artículo 52.- 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 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 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, aun 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 las 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 pronunciara sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6º de esta Ley.”

Para efectos de analizar adecuadamente el presente tema, dividiremos en dos supuestos los efectos que puede tener una sentencia de nulidad: A) El primero sería declarar una nulidad lisa y llana, con fundamento en la fracción I, del artículo 51, en relación con la fracción II, del diverso 52 ambos de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y; B) El

segundo daría lugar a declarar una nulidad para el efecto de que emita otra resolución en la que se purguen los vicios formales omitidos, con fundamento en la fracción II, del artículo 51, en relación con la fracción III, del artículo 52 ambos del ordenamiento legal en cita.

En el primer supuesto tenemos que la autoridad administrativa no es legalmente competente para emitir dicho acto de molestia, independientemente de que haya fundamentado o no su actuación, es decir, pese a que realizó la cita de algunos fundamentos legales, de su análisis se advierte que no es competente, o bien sin haber citado fundamento legal alguno, no se desprende que sea competente conforme a derecho, atendiendo a las leyes específicas de cada caso en particular; en la segunda hipótesis tenemos que la autoridad emisora sí es plenamente competente para afectar la esfera jurídica del gobernado, sin embargo, omitió citar los preceptos legales que le otorgan tal facultad, por lo que a nuestra consideración solamente podrían darse dos efectos en las sentencias que declaren fundada la incompetencia de la autoridad demandada, siendo la “nulidad lisa y llana”, para el primer supuesto, toda vez que se advirtió que la autoridad no estaba facultada para emitir el acto, por lo tanto se declara incompetente y, por lo que respecta al segundo supuesto corresponderá declararse una “nulidad para el efecto”, de que funde y motive debidamente su competencia la autoridad, en virtud de que los fundamentos en los que se basó no correspondían con los que la facultan para emitir el acto.

Sustenta lo anterior, la Tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Octavo Circuito, visible en el

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Nova época, Tomo VI, octubre de 1997, página 729, siendo del tenor siguiente:

“COMPETENCIA. EFECTOS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO SE OMITE SU FUNDAMENTACIÓN. La omisión de fundar la competencia de una autoridad, constituye una violación formal en términos del artículo 16 constitucional, que impide el estudio de fondo del asunto; en consecuencia, cuando en los actos de autoridad no se expresan, como parte de la formalidad consagrada en dicho precepto de la Ley Fundamental, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación, debe declararse la nulidad para efectos de modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, en el que se subsane el vicio formal apuntado, según lo dispuesto por los artículos 133, fracción V, 238, fracción II y 239 fracción III, in fine, del Código Fiscal de la Federación; pero no podrá decretarse la nulidad lisa y llana del acto, pues no se hizo el examen de fondo del asunto y, además, porque la emisión de una nueva resolución que purgue los vicios formales evidenciados, es una atribución propia de la autoridad que deriva de la ley. Cosa muy distinta es el caso en que, habiendo fundado la autoridad su competencia, del análisis respectivo se advierta que es incompetente, ya que ello implica un estudio de fondo, y en tal caso, la nulidad de la resolución debe ser lisa y llana, en virtud de que, ante la incompetencia del funcionario emisor de dicha resolución, ésta carece de valor jurídico, pero dicha nulidad (lisa y llana), no impide que la autoridad competente, en uso de sus atribuciones legales, pueda dictar una nueva resolución o bien llevar a cabo un nuevo procedimiento”.

Una característica importante que se presenta ante cualquier nulidad de las que se han precisado en párrafos anteriores, es la concerniente a que ninguna de ellas impide materialmente que la autoridad que sí es competente emita una nueva resolución, es decir, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no puede prohibir a la autoridad administrativa competente a emitir forzosamente una nueva resolución, ni tampoco obligarla a que la emita, puesto que mientras no exista algún impedimento jurídico expresamente consignado en la ley aplicable, como podría ser la caducidad o la prescripción, la autoridad tiene en todo tiempo y momento expeditas sus

facultades para ejercerlas cuando así lo considere necesario, siempre y cuando su emisión sea apegada a derecho.

En términos generales serían los puntos más importantes en lo que a incompetencia de la autoridad administrativa se refiere, como causal de ilegalidad oponible en el juicio de nulidad, así como presupuesto básico de procedibilidad de la suplencia de la queja.

3.2.2. AUSENCIA TOTAL DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

En el presente tema trataremos lo relativo al segundo y último supuesto de procedibilidad de la suplencia de la queja, el cual se refiere a la ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, tal y como lo consigan expresamente el penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Como es de explorado derecho, todos los actos de molestia provenientes de cualquier autoridad, tienen que estar debidamente fundados y motivados para que puedan afectar validamente la esfera jurídica de los gobernados, dicha exigencia proviene del artículo 16 Constitucional, el cual dispone esencialmente que “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”, es por ello que el propio artículo 51 de la Ley en cita, las considera como instituciones de orden público.

Ahora bien, la citada garantía de seguridad jurídica, ha sido retomada por el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 38 fracción III, que en la parte conducente se transcribe:

“Artículo 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

...

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

...”

Tal principio de legalidad derivado de nuestra Constitución, tiene como fin específico el que los gobernados al tener una relación de sujeción frente a la Administración Pública, cuenten con seguridad jurídica para que el estado no ejercite arbitrariamente su actuación; actuación que puede controlarse mediante la acción de sus defensas a efecto de que los actos que pretendan afectar su esfera jurídica cuenten con los elementos necesarios que le den plena eficacia y validez, como en todo Estado Democrático, de lo contrario se estaría violentando el interés público y se pondría en peligro la paz social.

Aunado a lo anterior, todos los actos de las autoridades administrativas tienen que estar debidamente fundados y motivados, por lo que tal exigencia constitucional no es exclusiva de la materia administrativa, sirve de apoyo la Jurisprudencia emitida por la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la federación,

Sexta época, Volumen CXXXII, Tercera parte, junio de 1968, página 49, cuyo tenor es el siguiente:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE.- El requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 Constitucional, al tener el rango de una garantía individual, implica una obligación para las autoridades de cualquier categoría que éstas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución de manera que sus actos no aparezcan emitidos arbitrariamente”

En el mismo sentido es aplicable la Jurisprudencia XIV.2o.J/12, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo VI, agosto de 1997, página 538, que al efecto se transcribe:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL CUMPLIMIENTO DE TALES REQUISITOS NO SE LIMITA A LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS O QUE PONGAN FIN AL PROCEDIMIENTO. Al establecer el artículo 16 de nuestra Carta Magna que nadie puede ser molestado en su persona, familiar, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, no alude únicamente a las resoluciones definitivas o que pongan fin a un procedimiento, sino que se refiere, en sentido amplio, a cualquier acto de autoridad en ejercicio de sus funciones, como sería, por ejemplo, la simple contestación recaída a cualquier solicitud del gobernado, a la cual la ley no exime de cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación contenidos en tal precepto constitucional”

Por lo tanto, se considera ilegal aquella actuación de la autoridad administrativa que carezca de fundamentación y motivación, o bien que la invocada no sea la aplicable al caso en específico, por lo que se estarán violando los principios de seguridad jurídica y legalidad contenidos en los artículos 16 Constitucional y 38 fracción III del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte, es conveniente realizar la cita de ambos conceptos, a efecto de estar en aptitud de entender con mayor nitidez sus alcances y efectos jurídicos que cada uno de ellos posee, para lo cual comenzaremos por definir lo relativo a la fundamentación, en ese sentido el Poder Judicial de la Federación, ha precisado tal cuestión en numerosos ocasiones, tal y como se aprecia de la Tesis IX.1o.18 K, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, noviembre de 1996, página 440, que es del contenido siguiente:

“FUNDAMENTACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD. El artículo 16 de la Constitución General del país, señala que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, y por su parte, la jurisprudencia número 260 del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, Materia Común, establece que por fundamentación, debe entenderse la cita precisa del precepto legal aplicable al caso; ahora bien, esto último se refiere no sólo al artículo exacto, sino también a la ley o reglamento particularmente aplicable, de modo que en aquellos casos en que se invocan determinados artículos, y varias leyes o reglamentos, explicándose que aquéllos pertenecen a uno y/o a otro, es decir, a cualquiera de los ordenamientos referidos, en tal caso no puede considerarse que ese acto satisfaga el requisito constitucional de fundamentación, ya que no corresponde a los gobernados el relacionar su conducta a las diversas hipótesis legales en que pudiera encuadrar, de las varias leyes o reglamentos que se invocaron como fundamento del acto de autoridad, para con ello averiguar cuál es la disposición y ley o reglamento exacto que enmarca su caso, y por el contrario, es dicha autoridad la que está constreñida a hacerlo.”

Aunado a lo anterior, para que un acto se considere debidamente fundado, se deben de citar los preceptos legales e incluso las fracciones aplicables, en caso de que existan, ya que no basta que solamente se invoquen los artículos, sino que por el contrario existe la necesidad de especificar que fracciones son las que se están aplicando, tal y como lo sostiene el TFJFAM en su precedente publicado en la Obra Conmemorativa 55 años del mismo Tribunal página 663, cuyo contenido es el siguiente:

“FUNDAMENTACIÓN DE UNA RESOLUCIÓN.- CASO EN QUE DEBEN CITARSE LAS FRACCIONES DE LOS ARTÍCULOS PARA SATISFACER DICHO REQUISITO.- Para que una resolución esté debidamente fundada es necesario que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. Por lo tanto, debe invocarse no sólo el precepto sino también la fracción aplicable cuando ésta resulte indispensable para cumplir con la debida precisión que exige la fundamentación. Así por ejemplo, cuando se trata de fundar la determinación de ingresos omitidos, rechazos de conceptos inexistentes y deducciones no autorizadas, es indispensable mencionar la fracción aplicable del texto legal citado, especialmente si éste tiene dieciocho fracciones y cada una de ellas se refiere a una hipótesis diversa”

Asimismo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha definido claramente el concepto de motivación, al emitir la Tesis publicada en su revista, año VII, No. 73, enero de 1986, página 623, cuyo contenido se transcribe:

“MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS CASO EN QUE NO SE CUMPLE CON ESTE REQUISITO.- El artículo 16 Constitucional exige que todo acto de autoridad debe estar debidamente motivado, lo cual significa que se expresen los motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto legal correspondiente”.

De lo anterior, tenemos que en términos generales la fundamentación obliga a la autoridad administrativa a citar los preceptos legales aplicables que le otorguen competencia o facultades para emitir el acto, así como los que regulen la conducta del gobernado para caer en el supuesto jurídico contemplado en ley; por lo que respecta a la motivación, se entiende como la obligación que tiene la autoridad de expresar las razones o motivos por los que emitió el acto y consideraciones del porque la actuación del gobernado encuadra en la ley, además de que debe existir adecuación exacta entre los

supuestos jurídicos contenidos en los preceptos legales citados y la conducta del gobernado.

A efecto de precisar algunas características que revisten a la fundamentación y motivación de los actos en materia administrativa, nos apoyaremos en la Jurisprudencia VI.2º.J/248, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo 64, abril de 1993, página 43, cuyo contenido se transcribe:

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

Otro requisito considerado como parte integrante y esencial de la fundamentación y motivación que todo acto administrativo debe contener es el

relativo al señalamiento del lugar y fecha de su emisión, pese a que expresamente no lo exigen los artículos citados.

Ahora bien, en esencia lo puntualizado anteriormente, serían los requisitos que a Jurisprudencia ha determinado que debe contener un acto administrativo para considerarlo debidamente fundado y motivado; por otra parte, la entonces Magistrada de la Sala Superior del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Lic. Margarita Lomelí Cerezo, en su obra intitulada “Estudios Fiscales”⁴, nos ilustra al puntualizar que la fundamentación y motivación tienen dos aspectos a saber: uno formal y otro material, entendiéndose:

“...en la expresión de los fundamentos y motivos legales del acto en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, a fin de que esté en aptitud de combatirlos en caso de inconformidad... En el aspecto material, la garantía se refiere a que existan realmente los motivos del acto y a que estén en vigor y sean aplicables los preceptos legales invocados por la autoridad”

A efecto de apoyar lo anterior, es aplicable la Jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen CXXXI, tercera parte, mayo de 1968, página 27, misma que se transcribe:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN GARANTÍA DE.- Para cumplir lo preceptuado por el artículo 16 de la Constitución Federal, que exige que en todo actor de autoridad se funde y motive la cause legal del procedimiento, deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución se citan las disposiciones legales que se consideran aplicables al caso y se expresan los motivos que precedieron a su emisión. Para integrar el segundo elemento, es

⁴ LOMELÍ CEREZO, MARGARITA, Estudios Fiscales, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen VI, Primera Edición, 1984, p.p. 137 a 140

necesario que los motivos invocados sean reales y ciertos y que, conforme a los preceptos invocados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad”

Tan rígida ha sido la obligación impuesta a la autoridad de fundar y motivar sus actos, que aún ante el ejercicio de facultades discrecionales, tiene la misma exigencia de cumplir cabalmente con las garantías de legalidad y seguridad jurídica, por lo que al estar ejerciendo una facultad discrecional, deberá de precisar los fundamentos legales y el motivo por el cual se están ejerciendo las mismas, a efecto de evitar un posible desvío de poder en perjuicio del gobernado, tal criterio ha sido materia de pronunciamiento por parte de la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la Jurisprudencia visible en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen CXXIV, Tercera parte, Octubre de 1967, página 30, cuyo tenor es el siguiente:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN GARANTÍA DE.- No basta para estimar ajustada a derecho una resolución de la autoridad, que ésta se encuentra facultada por la ley para dictarla, ni aun en el supuesto de que se trate de una facultad discrecional, sino que es indispensable que tal resolución se halle legalmente fundada y motivada, en acatamiento al artículo 16 Constitucional, expresando los razonamientos mediante los cuales llegó a la conclusión de si existe razón legal o no, para acceder a la solicitud que le fue presentada y por otra parte, apoyarla en los preceptos legales que hubiera estimado aplicables al efecto”

Por otra parte, existen varios criterios que sostienen que la fundamentación y motivación, debe darse a conocer en el texto mismo del acto de molestia, lo cual resulta apegado a derecho, sin embargo, en la actualidad se acepta que tales garantías no forzosamente se tengan que consignar en el propio acto administrativo, sino que pueden consignarse en documento anexo,

pero con el requisito de que los mismos deben ser notificados legalmente al gobernado, a efecto de no dejarlo en estado de indefensión, cumpliéndose así con el fin específico de dicha exigencia, dado que ello le podrá permitir realizar una adecuada defensa en caso de que considere ilegal el acto que le están dando a conocer, por lo que también se considera válido el criterio en comento.

Sustenta lo anterior, la Jurisprudencia II-J-109, emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en su revista, segunda época, diciembre de 1981, página 740, cuyo contenido es el siguiente:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- PUEDE DARSE EN DOCUMENTOS ANEXOS, SIEMPRE Y CUANDO SE NOTIFIQUEN AL CAUSANTE.- Toda resolución puede fundarse y motivarse en documentos anexos a la misma, en los que se detallen las razones, fundamentos y motivos por los que procedió la afectación, siempre y cuando esos documentos se notifiquen debidamente al causante, cumpliéndose así con los requisitos señalados en el artículo 16 Constitucional”

Ahora bien, para considera completamente satisfecha la garantía de seguridad jurídica consignada por los artículos 16 Constitucional y 38 fracción III del Código Tributario Federal, se deberá fundar y motivar adecuadamente, es decir, tienen que darse ambas garantías, ya que no puede razonarse una sin que la otra se emita y considerar que se cumple con la exigencia aludida, lo cual implica que si un acto se encuentra debidamente fundado, pero existe ausencia total de motivación o viceversa, tal acto no se podrá considerar como legalmente válido y así poder surtir plenamente sus efectos, ello por disposición expresa de los numerales citados en primer término.

Una vez precisado lo anterior, procederemos a estudiar tales requisitos como causales de ilegalidad, dado que el artículo 51 fracción II de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, así lo establece expresamente, para lo cual es necesario realizar la transcripción correspondiente:

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

I. ...

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.

...”

De conformidad con el precepto anterior, se considera como causa de ilegalidad de una resolución administrativa la ausencia de fundamentación y motivación, por lo que al aplicar la suplencia de la queja en este supuesto y considerarla fundada, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se tendrá que fundamentar en la citada fracción para declarar su nulidad.

Debemos puntualizar que la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en el artículo apenas transcrito, exige que en caso de resultar fundada la ausencia de fundamentación y motivación, forzosamente deberá tener como consecuencias, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución, debido a que de no generar los anteriores efectos, no se podrá considerar como causal de ilegalidad, ya que

no basta con que se acredite la ausencia de fundamentación y motivación, sino también se deberá acreditar sus efectos.

En este sentido, tenemos que la falta de fundamentación y motivación es considerada por la doctrina y los juzgadores como una violación de carácter formal, por lo que en caso de resultar fundada, su nulidad será siempre para el efecto de que se subsanen las formalidades omitidas, purgando de esta forma los vicios de origen en que incurrió la autoridad administrativa al emitir el acto de molestia.

Resulta aplicable la Tesis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en su Obra Conmemorativa 55 años del Tribunal Fiscal de la Federación, página 678, que es del contenido siguiente:

“NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN.- SI SE DECLARA CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 238, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL VIGENTE, TAL DECLARACIÓN NO PUEDE SER LISA Y LLANA, SINO PARA EFECTOS.- Si la Sala de primera instancia declara la nulidad lisa y llana de una resolución impugnada, por considerar que la cédula de liquidación que le dio origen no está debidamente fundada ni motivada, y se basa en el artículo 238, fracción II, del Código Fiscal vigente, incurre en violación a la Jurisprudencia ‘SENTENCIA.- CUANDO DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, DEBE SEÑALAR PARA QUE EFECTOS’, úes aun cuando en la jurisprudencia se invoca como aplicable el artículo 230 del anterior Código Fiscal, el actual Código en su artículo 239, establece expresamente, en su último párrafo, que esa nulidad se declararía para el efecto de que emita una nueva resolución”.

Lo anterior es así, dado que el artículo 52 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone expresamente que siempre que se actualice la causal de nulidad contenida en la fracción II del artículo 51

de la misma Ley, se deberá declarar la nulidad para el efecto de que se emita una nueva resolución debidamente fundada y motivada.

Apoya a nuestro criterio, la Jurisprudencia número II-J-304, sustentada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en su revista, Segunda Época, año VIII, No. 90, junio 1987, página 1020, cuyo rubro es el siguiente:

“SENTENCIA.- EFECTOS DE LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES.- La declaratoria de nulidad de una resolución impugnada por vicios formales, como lo es la falta de fundamentación y motivación, no impide a la autoridad ejercer de nueva cuenta sus facultades, subsanando esta irregularidad, siempre y cuando esté en tiempo; esto es, la anulación de una resolución impugnada porque no se observaron todas las formalidades que legalmente debe revestir todo acto de autoridad tiene como consecuencia que éste deba ser invalidado, mas con dicha declaratoria no se limitan las facultades de la autoridad para la emisión de una nueva resolución, aunque no se mencionen los efectos de su nulidad, en razón de que no puede impedirse a la autoridad que reitere su actuación, cuando la sentencia no se ha ocupado de la validez del derecho substancial”

Lo anterior, resulta más que un control para el ejercicio de la potestad gubernamental, un medio a través del cual las autoridades van perfeccionando sus actos hasta finalmente emitirlos conforme a derecho y afectar la esfera jurídica del gobernado, es decir, en el supuesto de que al emitirse una liquidación por omisión de impuestos, la autoridad haya omitido fundar y motivar la cantidad adeudada, la nulidad será para el efecto de que subsane dicha omisión, teniendo amplias facultades para volver a emitir el mismo acto, pero fundando y motivando la cantidad a pagar, sin embargo, el transcurso del tiempo en que finalizó el juicio de nulidad, aunado al que la autoridad tarde en emitir nuevamente el acto, se traducirá finalmente en más

cargas pecuniarias para el afectado, dado que tendrá que pagar actualizaciones y recargos por todo ese tiempo, motivo por lo que consideramos que lejos de beneficiar al gobernado, en varias ocasiones lo perjudica.

Ahora bien, debemos distinguir entre los efectos que se pudieran originar por la declaratoria de nulidad, ante la falta de fundamentación y motivación, ello atendiendo al caso en particular, puesto que no en todos los supuestos se puede obligar a la autoridad a que emita una nueva resolución, o en su caso ordenarle que se abstenga de emitirla, por lo que debemos atender preferentemente al acto que origino la resolución debatida.

A efecto de analizar con mayor profundidad los efectos de la nulidad ante la falta de fundamentación y motivación, es menester apoyarnos en la Jurisprudencia P/J.45/98, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 5, que es del contenido siguiente:

“Novena Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: VIII, Septiembre de 1998
Tesis: P./J. 45/98
Página: 5

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. EI

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.

Contradicción de tesis 2/97. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. 29 de junio de 1998. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el seis de agosto en curso, aprobó, con el número 45/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de agosto de mil novecientos noventa y ocho.”

La anterior Jurisprudencia, claramente especifica en qué casos se debe obligar a la autoridad administrativa a emitir nuevamente el acto de molestia, pero subsanando las omisiones por las que se otorgó la nulidad.

Dentro del juicio de nulidad, la causal de ilegalidad contenida en la fracción II del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se deberá analizar a la luz de los preceptos y motivos expresados en la propia resolución impugnada, o en su caso en los anexos de la misma, pero siempre y cuando se le hayan notificado legalmente a la parte agraviada, en ese entendido, la autoridad enjuiciada no podrá mejorar la fundamentación o motivación de la resolución debatida al momento de producir su contestación, tal y como expresamente lo señala el artículo 22 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, así como la

Jurisprudencia II-J-48, sustentada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en su revista, Segunda Época, año li, No. 10, enero-febrero 1980, página 37, cuyo tenor es el siguiente:

“CONTESTACIÓN DE DEMANDA. EN ELLA NO PUEDEN CAMBIARSE LOS FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- Si en la resolución impugnada se expresan determinados fundamentos y motivos como fundamentación de derecho de la misma y en la contestación a la demanda se introducen consideraciones diversas, las mismas deben desestimarse, ya que cambian los fundamentos originales del acto impugnado, violándose con ello lo dispuesto por el artículo 204 del Código Fiscal”

Así también, cuando se actualice la ausencia de fundamentación o motivación de la resolución impugnada, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estarán impedidas para pronunciarse en cuanto al fondo del asunto, pese a que existan conceptos de impugnación al respecto, ello atento a que no existe la certeza jurídica acerca de la existencia de los fundamentos y motivos del acto de molestia, por lo que ante esa situación, no se podrá realizar el pronunciamiento de las cuestiones del fondo del asunto, tal y como lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su Jurisprudencia IV-J-2aS-2, publicada en su revista, Novena Época, abril de 2000, página 9, cuyo tenor es el siguiente:

“AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- IMPIDE EL EXAMEN DE LOS CONCEPTOS DE FONDO EN LAS RESOLUCIONES IMPUGNADAS.- En las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, el juez está obligado, conforme a lo dispuesto por el artículo 237, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1° de enero de 1996, a examinar primero aquellas causales de ilegalidad encaminadas a declarar la nulidad lisa y llana; sin embargo, cuando el actor plantee la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada y no

cuestione la competencia de la autoridad administrativa o la pérdida de su potestad para ejercerla -aduciendo ya sea la caducidad, la prescripción o el plazo para el cumplimiento de la resolución previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece otro tipo de caducidad- la Sala responsable deberá analizar previamente este concepto de impugnación, pues de resultar fundado no podría estudiarse el fondo al desconocerse la fundamentación y motivación de la misma.”

Un problema de aplicación de la suplencia de la queja, dentro del procedimiento contencioso administrativo, es cuando se pretenda aplicar ante la ausencia total de fundamentación u motivación, dado que muy difícilmente existe un acto administrativo que no contenga absolutamente fundamento y motivación mínima, que le permita conocer al afectado los pormenores por los cuales el acto lesiona sus intereses, quizá ésta sea la principal razón por la cual actualmente no existe algún antecedente en el que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, haya aplicado la suplencia de la queja en dicha hipótesis.

No nos queda más que señalar, que la ausencia de fundamentación y motivación, son garantías consideradas como directrices del principio de seguridad jurídica, que rige nuestro sistema de derecho, siendo quizá la primordial causa de que sea presupuesto de aplicación de la suplencia de la queja, ante su omisión de consignarla como concepto de impugnación dentro del juicio de nulidad, revolucionando sin lugar a dudas la impartición de justicia en cuanto a materia administrativa se refiere, por lo que con ello damos por concluido el tema en estudio.

3.3 APLICACIÓN DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En el presente tema analizaremos la función del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuanto a la aplicación de la suplencia de la queja, recordando que desde su inclusión en el Código Tributario Federal hasta la fecha en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, ha transcurrido poco tiempo, en el cual su desarrollo ha sido nulo dado a la poca importancia que ha tenido dentro del juicio de nulidad, pero no porque la figura jurídica no sea importante, sino debido a dos motivos principales: a) La falta de tradición jurídica para aplicarse en el juicio la suplencia y, b) La dificultad práctica para aplicar la suplencia por ausencia total de fundamentación y motivación.

La anterior situación resulta demasiado lamentable, en virtud de que como lo hemos precisado en el anterior capítulo, la aplicación de la suplencia de la queja, cumple con el fin de todo Estado Democrático de Derecho, en cuanto a la administración de justicia pronta y expedita, razones por las cuales en el juicio de amparo ha tenido mayor proyección, debido a que a través del mencionado juicio se busca proteger las garantías individuales de todos los gobernados, objetivo que se logra a través de la aplicación correcta de la ley por las autoridades gubernamentales.

No obstante tales circunstancias, pese a que no es aún muy reconocida la aplicación de la suplencia de la queja en el juicio de nulidad, inclusive, nos atrevemos a decir que todavía hay quienes afirman que no existe la suplencia de la queja, en virtud de que el juicio al que se hace referencia es considerado eminentemente de estricto derecho, sin embargo nos hemos percatado de la inquietud que ha existido en los últimos años, por regular dicha

institución jurídica de una forma más amplia y asemejándola a la regulada por la ley de Amparo.

Es importante destacar que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los asuntos jurídicos que ante el se ventilan y en los que ha aplicado la suplencia de la queja, han sido en su mayoría tratándose de la incompetencia de la autoridad enjuiciada, debido a que no existe antecedente alguno en el que se haya registrado algún asunto en el que suplieran la queja tratándose de la ausencia total de fundamentación y motivación, lo cual a nuestra consideración obedece a que resulta poco común que llegue a existir un acto lesivo, que carezca totalmente de artículo o fundamento alguno, pues como ya se explicó anteriormente, aunque los fundamentos y motivos sean distintos, existen, situaciones que no puede interpretarse como una ausencia total de los mencionados requisitos, como expresamente lo señala el penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

En ese orden de ideas, tenemos que los Magistrados integrantes de las Salas del Tribunal, y algunos litigantes de la materia, consideran que por disposición expresa de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, no existe obligación de suplir la deficiencia de la queja, dado que es una facultad, más no así una obligación, lo cual desde nuestro punto de vista, es una interpretación incorrecta, en el entendido de que en nuestro sistema jurídico mexicano, las autoridades tienen dos tipos de facultades, mismas que son conocidas como: “facultades regladas” y “facultades

discrecionales”, tal y como lo menciona el maestro Rafael Bielsa, en su obra titulada “Estudios de Derecho Público”.

Consideramos que dicha cuestión, se puede dilucidar atendiendo a los alcances jurídicos que tienen ambos conceptos, dado que desde el punto de vista jurídico, no tiene los mismos efectos una facultad que una obligación, debido a que en la primera la autoridad puede o no realizar cierta atribución, sin en cambio en la segunda, su arbitrio es nulo, ya que deberá ejercer la atribución.

De lo expuesto, es claro que cuando existe una facultad discrecional, la norma legal no prevé los supuestos precisos en los cuales la autoridad deberá de ejecutar su atribución, quedando a su prudente arbitrio el ejercicio de la misma, más no así tratándose de una facultad reglada, en la cual la propia ley, en este caso la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, expresamente establece los requisitos y condiciones en los que debe operar la suplencia de la queja, y en ese entendido, siempre que se cumplan tales requisitos, el Tribunal en comento deberá aplicar la suplencia de la queja a favor del actor agraviado.

Con base en las anteriores consideraciones, afirmamos que la suplencia de la queja consignada en el penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, es una facultad reglada y por lo tanto de observancia obligatoria, lo cual no debe interpretarse en el sentido de que en todos los asuntos de los que tenga conocimiento el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se deberá aplicar la figura jurídica en estudio, ya que en algunos existirá agravio al respecto y, en otros,

pese a que no exista concepto de impugnación expreso, tales cuestiones pueden ser infundadas, situaciones ante las cuales no será posible aplicar la multicitada institución.

Crea mayor convicción, la Tesis sustentada por el décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito , publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, noviembre de 2000, página 869, cuyo contenido es el siguiente:

“INCOMPETENCIA, FACULTAD DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA ANALIZAR LO RELATIVO A LA, CONFORME A LO DISPUESTO POR EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 238 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. La lectura armónica de los artículos 208, 213 y 237 del Código Fiscal de la Federación, en relación con la exposición de motivos del decreto de fecha catorce de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince del propio mes y año, por medio del cual se adicionó al artículo 238 del mismo ordenamiento, el párrafo que en su parte conducente establece: "El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada ...", permite concluir que la facultad que en dicho párrafo se otorga a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación para analizar de oficio lo relativo a la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada, constituye una facultad reglada (obligatoria) pero condicionada a que sea tan notoria o evidente la falta de competencia de la autoridad, que salte a la vista por sí sola sin necesidad de realizar mayor estudio. Efectivamente, de acuerdo con los preceptos citados, constituye, en principio, una obligación de los promoventes del juicio de nulidad expresar en su demanda los conceptos de anulación tendentes a combatir la resolución impugnada, inclusive, aquellos que se refieran a la incompetencia de la autoridad para dictarla; sin embargo, tal como se advierte de la exposición de motivos referente a la adición del penúltimo párrafo del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, el legislador previó la posibilidad de que no habiéndose formulado agravios sobre la competencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada, las Salas del tribunal se pronunciaran de oficio sobre el tema cuando fuere evidente ese vicio de ilegalidad; es decir, que el creador de la ley, de algún modo obligó a las resolutoras fiscales a pronunciarse sobre la incompetencia de la autoridad, pero se deduce que vinculó la obligación al hecho de que fuera de tal notoriedad esa incompetencia, que fuera perceptible a simple vista.

Lo que equivale a decir, que la facultad prevista en el mencionado penúltimo párrafo del artículo 238 del código tributario federal, es una facultad reglada (obligatoria) pero condicionada a que la falta de competencia de la autoridad emisora del acto impugnado sea evidente por sí misma, no debiendo por ello las Salas, a falta de esa condición, ocuparse del aspecto de incompetencia.”

Ahora bien, por otra parte como ya se ha precisado en párrafos anteriores, la suplencia de la queja solamente es procedente tratándose de la incompetencia de la autoridad enjuiciada y ante la ausencia total de fundamentación y motivación, características que son consideradas como causales de ilegalidad dentro del procedimiento contencioso administrativo, lo cual implica un problema técnico-jurídico en cuanto a su interpretación y por consiguiente a su aplicación.

Puntualizando lo anterior, cabe preguntarse: ¿En qué condiciones el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está aplicando la suplencia de la queja tratándose de la incompetencia de la autoridad administrativa?. A nuestra consideración pese a que expresamente el penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que solamente procederá la suplencia de la queja ante la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada; sin embargo, en los tinteros de los Magistrados se suplen los asuntos jurídicos por la incompetencia de la autoridad que emitió, ordenó o tramitó el procedimiento del cual deriva la resolución controvertida, ello con fundamento en la fracción I del artículo en cita, lo cual resulta apegado a derecho.

A manera de abundar, es claro que le causa agravio de igual forma y con los mismos efectos jurídicos, el que sea incompetente la autoridad

administrativa indistintamente con cualquier carácter con que se ostente, ya sea ordenando o tramitando un procedimiento en contra del particular, o simplemente emitiendo un acto de molestia, por lo que sería antijurídico sostener lo contrario, de lo cual opinamos que la aplicación de la suplencia de la queja, debe realizarse en los distintos supuestos regulados por la fracción I del artículo 51 de la multicitada Ley, y no así limitarse a lo señalado por el penúltimo párrafo del mismo artículo, máxime si con ello se beneficia en todo momento al promovente del juicio de nulidad.

3.3.1 MOMENTO PARA SU APLICACIÓN

Al realizar la investigación documental del presente tema, nos percatamos de que la información que existe es muy limitada en materia administrativa, específicamente en el procedimiento contencioso administrativo, dado que es de reciente inclusión y por ende su campo de acción es muy restringido, ya que como lo hemos precisado a lo largo de nuestra investigación, la suplencia de la queja surgió por primera vez en el juicio de amparo, situación que la ha llevado a desarrollarse de forma más amplia que en el juicio de nulidad, por lo que en este juicio solamente opera en dos supuestos y con el mismo alcance, más no así en materia de juicio de garantías, en donde como recordaremos, es procedente en todas las materias que contempla nuestra legislación y en distintos grados y alcances, razón por la cual existe muy poca información por lo que respecta a nuestro tema de análisis.

En ese orden de ideas, comenzaremos por precisar lo que debe entenderse por “momento para la aplicación de la suplencia de la demanda”, refiriéndonos en este caso, al instante procesal en el cual el juzgador ejerce la

facultad conferida por la ley para llevar a cabo la aplicación de esta figura jurídica, en el juicio de nulidad, se origina dentro del procedimiento, en la etapa de pronunciamiento de sentencia, es decir, una vez que se llevó a cabo el cierre de instrucción, mismos que de conformidad con el artículo 47 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se origina al fenecer el término de cinco días para la presentación de alegatos, los cuales se otorgan a las partes una vez que el Magistrado Instructor notifica que no existen cuestiones pendientes que desahogar dentro del procedimiento.

Lo anterior implica, que el expediente se encuentra debidamente integrado, es decir, que se cuenta con todos los elementos suficientes a efecto de que la Sala del Tribunal, este en posibilidad de analizar y resolver la litis planteada por las partes, ya que es el fin específico del juicio de nulidad, que no siempre se obtiene.

Ahora bien, se afirma que es al momento de dictar sentencia, cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede válidamente aplicar la suplencia de la queja, dado que como ya se ha precisado en párrafos anteriores, el artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en su penúltimo párrafo regula la aplicación de esta institución, misma que se encuentra dentro del Título II, denominado "De la Substanciación de Resolución del Juicio", Capítulo VIII, designado "De la Sentencia", corroborándose que su aplicación se produce al momento de dictarse el fallo correspondiente, pudiéndose subsanar únicamente la ausencia de conceptos de impugnación ante ciertas ilegalidades y la corrección en la cita de los preceptos legales aplicables, dado que las

omisiones formales y de procedencia subsanables, fueron corregidas en su momento, al admitirse a trámite la demanda de nulidad.

De lo anterior, se advierte una vez más que el legislador quiso mantener la congruencia en cuanto a su aplicación en materia de amparo en sus inicios, con la que se estableció en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, a efecto de que operara casi en igualdad de circunstancias, por tratarse de las mismas características, toda vez que tanto en el procedimiento contencioso administrativo, como en el juicio de amparo, se requiere que previo a la resolución de una controversia, el actor haya cumplido primeramente con los requisitos formales que establece la ley de la materia, a efecto de proceder con la tramitación y substanciación correspondiente, sin que por ello se haya fijado la litis y el juzgador esté entrando al estudio y resolución del fondo del asunto.

Ahora bien, la tendencia de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, legislación que regula principalmente la función jurisdiccional del Tribunal citado, siguen tendiendo el objeto de homologar la regulación procedimental de la Ley de Amparo, al juicio de nulidad, a efecto de que la protección hacía los gobernados lesionados en sus intereses sea la misma.

La siguiente razón por la cual se considera que la suplencia de la queja en el juicio de nulidad se aplica hasta el momento de dictarse la sentencia correspondiente, la sustentó el jurista Juventino V. Castro, en su libro

titulado “La Suplencia de la Queja deficiente en el Juicio de Amparo”⁵, es de señalarse que dicho estudio se basó en la legislación de amparo, sin embargo, es aplicable al juicio de nulidad, debido a la similitud con la que se introdujo en ambos juicios, en ese sentido, sostiene que la suplencia de la queja procederá después de haber realizado el examen correspondiente a los conceptos de violación expresamente esgrimidos por el quejoso, debido a que resultaría incongruente que existiendo agravios, el órgano juzgador sin examinarlos, aplicara la suplencia de la queja y otorgara la protección de la justicia federal por violaciones no alegadas expresamente.

Considera también que es el quejoso quién puede determinar el valor jerárquico y prioritario de los conceptos de impugnación que considera oponibles, existiendo ocasiones en que no esgrima determinado agravio, pero no por ignorancia, sino por así convenir a sus intereses, lo cual implica que el juzgador se encuentra obligado primeramente a analizar lo solicitado y en caso de considerarlo improcedente, suplir hasta entonces la deficiencia de la queja.

Concordamos plenamente con las consideraciones antes precisadas, toda vez que efectivamente, sería incongruente para la substanciación del juicio de nulidad y en un momento dado, se podría romper con la equidad procesal de las partes, al considerar que la Sala posee la aptitud de suplir las deficiencias advertidas desde el inicio de la presentación de la demanda o en cualquier momento de la secuela del juicio, ya que existiría la posibilidad de estar ante la incertidumbre del término para cerrar la

⁵ CASTRO JUVENTIO V, La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo, Colección de Estudios Jurídicos, Edit. Jus, Publicación 4, 1953, p. 78

instrucción, contraviniendo los principios jurídicos que rigen el procedimiento contencioso administrativo.

Aunado a lo anterior, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra constreñido a atender preferentemente la *causa petendi* de la parte actora, es decir, la pretensión procesal que el demandante esté solicitando expresamente, de conformidad con el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo que se determina hasta el momento en que se dicta la sentencia correspondiente, dado que es hasta ese instante en que la Sala analiza determinadamente los conceptos de impugnación esgrimidos por la parte actuante, no siendo jurídicamente posible que sea en una etapa procesal anterior.

Sirve de apoyo la Tesis número III-TASS-383, sustentada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en su revista, Tercera Época, año I, No. 8, agosto de 1988, página 18, que a continuación se transcribe:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA.- CASO EN QUE SE PRODUCE.- Se produce suplencia de la queja cuando la Juzgadora, al emitir su sentencia, introduce elementos ajenos a la litis planteada por el actor en su escrito de demanda. Esto es, en el juicio fiscal rige el principio de estricto derecho que impone la obligación de examinar la resolución impugnada a la luz de las defensas que esgrime el demandante, sin estar permitido ir más allá de las mismas, o sea, suplir la deficiencia de la queja.”

En el mismo sentido es aplicable la Tesis número II-TASS-8191, emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en su revista, Segunda Época, año VII, No. 71, noviembre 1985, página 480, cuyo tenor es el siguiente:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA.- SE INCURRE EN ELLA CUANDO LA JUZGADORA AL EMITIR SU SENTENCIA FORMULA RAZONAMIENTOS SOBRE UNA RESOLUCION NO IMPUGNADA EXPRESADAMENTE POR LA ACTORA.- El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación vigente, señala en su segundo párrafo que no se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda. Por consiguiente, si en su fallo la Sala a quo declara que la autoridad violó el artículo 8º Constitucional por no haber resuelto una instancia del particular, sin que la resolución impugnada sea una negativa ficta, debe concluirse que la a quo suplió la deficiencia de la demanda al introducir elementos ajenos a la litis planteada.”

Aunado a lo anterior, será aplicable la suplencia de la queja en el juicio de nulidad, una vez que la sala Juzgadora haya analizado los conceptos de anulación esgrimidos expresamente por la actora y los considere infundados, podrá validamente estudiar si es o no fundada alguna de las ilegalidades en las que pueda aplicarse la suplencia de la queja, ya que de no proceder de tal forma y en caso de que resultara fundada alguna pretensión esgrimida por la actora, sería innecesaria la aplicación de la institución aludida, ya que lejos de beneficiar la esfera jurídica del demandante, se podría agravar aún más su situación, no cumpliéndose el objetivo primordial de la institución en estudio.

Por otra parte, solamente existe un momento procesal permitido por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en el que el actor puede subsanar las irregularidades de su escrito de nulidad, de conformidad con el artículo 14 de la Ley invocada, y dentro de los cuales no se contempla la posibilidad jurídica de esgrimir los conceptos de impugnación omitidos, inclusive ante tal omisión, lo procedente es el desechamiento de la demanda, sin que medie requerimiento previo, dado que en sentido contrario el

Magistrado Instructor estaría prejuzgando sobre el fondo del asunto y la litis planteada.

De todo lo anteriormente expuesto, se concluye que el momento procesal para que opere la suplencia de la queja, dentro del juicio contencioso administrativo, es al dictar sentencia definitiva, no pudiendo efectuarse en algún otro instante procesal, quedando al prudente arbitrio de la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por cuál supuesto aplicará la institución en comento, siendo siempre en beneficio del actor y nunca en su perjuicio.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA PARA LA **APLICACIÓN DE LA SUPLENCIA** **DE LA QUEJA DENTRO DEL** **PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO** **ADMINISTRATIVO**

CAPÍTULO IV

PROPUESTA PARA LA APLICACIÓN DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Con el presente capítulo damos por concluida la parte fundamental de nuestra investigación, en virtud de que precisaremos los términos en los que se deberá regular la suplencia de la queja en el juicio de nulidad y como consecuencia las respectivas reformas que en lo conducente se deberán de practicar a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, sustentando cada uno de los extremos que se puntualicen, a efecto de dar una justificación válida a las reformas que se proponen.

Para determinar la obligatoriedad de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a efecto de aplicar la suplencia de la queja, nos basaremos principalmente en la práctica profesional que en materia del juicio contencioso administrativo se realiza, en las diversas Tesis y Jurisprudencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Poder Judicial de la Federación, así como en la regulación respectiva del juicio de amparo.

Cabe recordar, que gran parte de la investigación que se realizó fue basada primordialmente en el juicio de amparo, dado que es en éste donde surgió por primera vez la suplencia de la queja y en el que actualmente goza de una enorme importancia para su consecución, anhelo que se busca en un juicio tan técnico y trascendental como el de nulidad, el cual por antecedentes del juicio civil, adoptó la característica de estar regido por el principio de estricto derecho de forma excesiva, tan es así, que en sus inicios, cualquier omisión de

los requisitos de procedibilidad de la demanda, era motivo de desechamiento de forma directa, sin que mediara un requerimiento y su correspondiente apercibimiento, reflejándose claramente la rigurosidad del juicio ventilado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

No obstante lo anterior, ha ido evolucionando y superando la rigurosidad con la que se creó, por lo que en nuestra opinión, la regulación y perfeccionamiento de instituciones jurídicas como la suplencia de la queja y figuras similares, son de vital importancia para el desarrollo y eficaz funcionamiento del juicio de nulidad, acorde a lo dispuesto por el artículo 17 Constitucional.

Aunado a lo anterior, consideramos que el desarrollo y perfeccionamiento de la suplencia de la queja y de varias figuras similares, debe ser de forma paulatina, pero constante, a efecto de no causar una alteración irreversible dentro del procedimiento contencioso administrativo, debido a que en su mayoría, los especialistas rechazan tajantemente tales extremos, por lo que las correspondientes reformas, deberán realizarse con sutileza.

Así también, al respecto existe muy poca información que trate el tema relativo a la suplencia de la queja en materia administrativa federal, específicamente en el procedimiento contencioso administrativo, reflejándose aún más la falta de interés acerca del presente tema, lo cual nos obliga a preguntarnos lo siguiente: ¿Por qué en el juicio de amparo sí está regulada en forma más amplia y obligatoria la suplencia de la queja y no así en el juicio de nulidad, que es una instancia que tiene en su mayoría de los asuntos, el primer

contacto con las partes?, lo que implica que tenga mejor conocimiento de los orígenes de la litis y su correspondiente solución, siendo ello el fin primordial de todo procedimiento judicial o administrativo.

4.1. REFORMA A LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Una vez precisado lo anterior, entraremos a la parte fundamental del tema en estudio, en ese sentido, nuestra propuesta versa principalmente en reformar la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en distintas partes, por lo que en primer término y a efecto de darle la importancia adecuada que reviste la suplencia de la queja, proponemos la reforma al artículo 51 de la Ley citada, en el que se establezca el deber de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a aplicar la figura de mérito, debiendo quedar de la siguiente forma:

“Artículo 51.- Las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que conozcan del juicio de nulidad, **deberán** suplir la deficiencia de los conceptos de impugnación, en los siguientes casos:

I.- Tratándose de la incompetencia de la autoridad que emitió, ordenó o tramitó el procedimiento del cual deriva la resolución impugnada.

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, de la resolución impugnada o de alguna de sus partes, en su caso.

III.- Cuando se advierta que ha habido una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa

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 requerimiento, 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.

Ahora bien, como lo podemos apreciar de la anterior transcripción, se propone sustituir la palabra “podrán”, por la de “deberán”, lo cual implicaría que expresamente las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estarían obligadas a suplir la deficiencia de la queja en los supuestos que se han precisado, pero por determinación expresa de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y no así derivado de su interpretación, no dando lugar a dudas, respecto a que si se considera una facultad reglada o una obligación, consolidando aún más su importancia y haciéndola eficaz.

En ese sentido, la suplencia únicamente se aplicará a los conceptos de impugnación, es decir, las Salas del Tribunal deberán otorgar la nulidad por la ilegalidad que resulte probada, aún ante la ausencia o deficiencia

de los agravios, por lo que la parte actora tendrá que satisfacer los demás requisitos que exige la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

4.1.1. INCOMPETENCIA DEL FUNCIONARIO QUE LA HAYA DICTADO, ORDENADO O TRAMITADO EL PROCEDIMIENTO DEL QUE DERIVA DICHA RESOLUCIÓN

Por lo que se refiere a los supuestos de procedibilidad, en primer término señalamos que procederá ante la incompetencia de la autoridad enjuiciada, lo cual no es novedoso para este procedimiento, dado que tal supuesto se encuentra regulado actualmente en el penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, sin embargo, opinamos que se debe consignar expresamente que no es sólo la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada, sino regulando todos los supuestos contenidos en la fracción I del artículo citado, es decir, no solo la que emitió, sino cuando la autoridad que ordenó o tramito el procedimiento del cual derivó el acto combatido sea incompetente, ello con el fin de que tratándose de estos supuestos, la suplencia de la queja esté en concordancia con las causales de ilegalidad contenidas en el multireferido precepto legal; las consideraciones que apoyan ésta propuesta ya han sido esgrimidas en la parte conducente del capítulo anterior; por lo que se tienen por reproducidas para los efectos del presente tema.

4.1.2. 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.

En segundo término, se contempla la posibilidad de que se supla la deficiencia de la queja, ante la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes y la ausencia total de fundamentación y/o motivación de la resolución impugnada, tales circunstancias también ya se encuentran reguladas en el procedimiento contencioso administrativo, específicamente en la fracción II y penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, sin embargo, en nuestra opinión consideramos que para efecto de perfeccionar tal disposición, se debe incluir que también será procedente ante una sola parte de la resolución impugnada, sin que sea presupuesto de procedibilidad que toda la resolución debatida se encuentre carente de fundamentación y motivación, ya que con ello se limitaría la aplicación de la figura en estudio, originándose graves afectaciones a la esfera jurídica de los gobernados, dado que dentro de la gran gama de actos administrativos que existen, no siempre contienen un solo acto, sino que por el contrario, se componen de diversas actuaciones, que la resolución impugnada, el cual se señala de forma íntegra al momento de interponer el juicio de nulidad correspondiente.

En tales consideraciones, como se encuentra regulado actualmente tal supuesto, para que opere la suplencia de la queja, debe de existir una ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, es decir, la ausencia de tales requisitos deben darse en la totalidad del acto administrativo, no siendo posible suplir la queja solamente por alguna de las partes que integran la resolución impugnada, lo cual no va acorde con la

finalidad de la figura en estudio, dado que ante tales circunstancias se estaría confirmando la validez de un acto que en alguna de sus partes no cumplió con los requisitos que por disposición Constitucional debe de reunir, cometiéndose una grave injusticia en perjuicio del particular a quien se dirige el acto de molestia.

De aceptarse como ya lo hemos precisado, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estarían en posibilidad de suplir la queja parcialmente, es decir, si en algún rubro de los que conforman la resolución impugnada, existe ausencia total de fundamentación y motivación, se podría aplicar validamente la figura invocada, impidiendo que de forma arbitraria se cause un perjuicio en la esfera jurídica de los gobernados, cumpliéndose con el fin específico de la suplencia de la queja.

Aunado a lo anterior, también proponemos que al momento de que se presente una ausencia total de fundamentación y motivación la misma debe de afectar las defensas del particular y trascender al sentido de la resolución impugnada, para que de esta forma sea procedente la suplencia de la queja, tal exigencia es acorde a lo dispuesto por la fracción II del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, dado que al establecerse como ilegalidad la falta de fundamentación y motivación, se estima que la misma debe de causar tales efectos, para considerarla como una causal de ilegalidad, con ello tratamos de ligar el supuesto de aplicación de la suplencia de la queja, con la correspondiente ilegalidad, dado que al momento de emitirse la sentencia correspondiente, la Sala emisora deberá fundar la

ilegalidad en alguna de las diversas hipótesis contenidas en el artículo 51 de la Ley citada.

4.1.3. CUANDO SE ADVIERTA QUE HA HABIDO UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA DE LA LEY QUE LO HAYA DEJADO SIN DEFENSA

En relación con el último supuesto de procedibilidad de la suplencia de la queja, proponemos que se actualice ante aquellas situaciones en las cuales el particular haya quedado en estado de indefensión, debido a la violación de las leyes durante la fase administrativa, tal supuesto ya ha sido adoptado por la Ley de Amparo, en la fracción VI, del artículo 76-Bis, incluso como hemos hecho referencia en el último tema del segundo capítulo, dicha suplencia opera en materia administrativa durante el juicio de garantías, siendo evidente que dada la importancia de garantizar la seguridad jurídica y la garantía de audiencia, fue el principal motivo de su inclusión, extremos que no son exclusivos del juicio aludido, ya que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es dable que se presenten las mismas características.

Lo anterior es así, en virtud de que dentro de la competencia material del Tribunal citado, existen varios actos administrativos que son derivados de un procedimiento previo, que es substanciado por la autoridad administrativa, para lo cual cada legislación aplicable al caso en específico prevé una serie de formalidades que debe observar la autoridad que realice el procedimiento, a efecto de garantizar la adecuada defensa del particular afectado, dado que de la conclusión del procedimiento administrativo, culminará con una resolución definitiva que puede afectar la esfera jurídica del

gobernado, y que por mandato Constitucional del artículo 14, se deberán de respetar las formalidades esenciales del procedimiento aplicable.

Como lo reiteramos, tal supuesto es aplicado actualmente en la Ley de Amparo, sin embargo, en tal ordenamiento legal, se consigna expresamente que será aplicable la suplencia de la queja, cuando exista una violación manifiesta de la Ley que haya dejado sin defensa al quejoso, sin embargo, de la aplicación que el Poder Judicial de la Federación, le ha dado a tal supuesto, se ha llegado a fijar el criterio jurisprudencial, en el sentido de que las únicas violaciones de la ley que pueden dejar en estado de indefensión al gobernado, son las leyes procedimentales o adjetivas, es decir, las que regulan el procedimiento o juicio que se deba incoar en contra del particular.

En ese sentido y, tomando en consideración los criterios del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a la aplicación del presente supuesto en el juicio de garantías, proponemos que tal estado de indefensión causado al particular, sea por actualizarse vicios de ilegalidad en el procedimiento administrativo incoado en su contra, para que de esta forma se pueda tener una mayor precisión de las normas que en su momento pueden dejar en total estado de indefensión al gobernado, por lo que no existe inconveniente legal para que opere en el juicio de nulidad el supuesto en comento, considerando viable tal propuesta.

Asimismo, al incluirse un precepto legal dedicado a la regulación de la suplencia de los conceptos de anulación dentro del procedimiento contencioso administrativo, se deberá de derogar el penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, ya

que tales supuestos serían incluidos en las fracciones del propio artículo, que se propone, no tendiendo razón legal su regulación.

Derivado de lo anterior se deberá derogar la parte final del cuarto párrafo del artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que se transcribe:

“Artículo 50.- ...

...

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

Ello es así, dado que de subsistir tal disposición contravendría el fin específico de la suplencia de la queja, ya que la misma tendría como finalidad anular aquellos actos administrativos que no se encuentren combatidos expresamente o bien que su impugnación sea deficiente, ocasionando una contradicción entre ambas disposiciones, por lo que es pertinente su derogación en la parte conducente.

De igual forma y, a efecto de darle una mayor importancia a las figuras análogas a la suplencia de la queja, que están expresamente reguladas en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo; las cuales son: la suplencia del error y la cuestión efectivamente planteada, mismas que se encuentran reguladas en el artículo 50 de la Ley citada, considerando indispensable sustituir la palabra “podrá”, utilizada por el legislador, por la de “deberá”, ello en razón de que gramaticalmente tales figuras sean de aplicación obligatoria, no dando lugar a interpretaciones contrarias a la naturaleza de las

mismas, con lo que se facilitaría la función jurisdiccional de los Magistrados integrantes de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En esencia las anteriores reformas serían las pertinentes a nuestra consideración, a efecto de perfeccionar la aplicación de la suplencia de la queja dentro del procedimiento contencioso administrativo, misma que sería de gran utilidad en la difícil y ardua tarea que tienen encomendada los Magistrados del Tribunal.

Una vez expuesto lo anterior, no encontramos impedimento legal alguno para que pueda efectuarse la reforma propuesta, aunado a que de conformidad con el artículo 17 Constitucional, mismo que establece imperativamente lo siguiente:

“Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.
Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartir en los plazos y términos que fijen las leyes emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicios será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales
...”

En ese sentido, por mandato Constitucional, la justicia que se imparta por los tribunales legalmente establecidos en nuestro sistema jurídico, deberá de ser pronta, expedita, completa, gratuita e imparcial, extremos que difícilmente se pueden lograr, dado el cúmulo de asuntos que tiene que resolver actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo cual creemos conveniente que una adecuada aplicación de la suplencia de la queja en el juicio de nulidad, beneficiaría de gran manera tal situación.

Cabe destacar que si bien es cierto, dentro de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativa”, no existe expresamente algún precepto legal que señale que dicho juicio es de estricto derecho, también lo es que no prohíbe expresamente la aplicación de la suplencia de la queja, sin embargo, al establecer los requisitos y condiciones con los que se deberá substanciar tal procedimiento, en los mismos va inmerso el principio de estricto derecho.

Creemos que la influencia del principio de estricto derecho en el juicio de nulidad se debe a la injerencia que por su naturaleza tuvo en sus inicios del Derecho Civil, mismo que fue introducido para evitar el cúmulo de expedientes rezagados, situación similar que ocurrió al crearse el juicio de amparo, tal y como lo menciona el maestro Alfonso Noriega Cantú¹, ante el excesivo ingreso de demandas; sin embargo, tal inclusión en nada aminoró dicha situación, logrando con ello hacer nugatoria la impartición de justicia.

Por lo tanto, el principio de estricto derecho en el juicio de nulidad, lejos de disminuir la carga de expedientes que cada Sala del Tribunal tiene a su cargo, impide que el Juzgador realice su función jurisdiccional, limitándolo al momento de aplicar el derecho, dejando a un lado la impartición de justicia, que constitucionalmente se encuentra consagrada como garantía individual.

Diversos estudiosos del derecho se inclinan en contra de la aplicación del principio de estricto derecho, por considerarlo un mecanismo que impide la impartición de justicia, tal y como lo refiere el jurista Alfonso Noriega

¹ NORIEGA CANTÚ, ALFONSO, Lecciones de Amparo, Edit. Porrúa, Cuarta Edición, Tomo II, p. 797

Cantú², en su obra “Lecciones de Amparo”, al recopilar los argumentos de otros juristas:

“En resumen, personalidades tan relevantes en nuestro mundo jurídico como don Gabriel García Rojas, don Felipe Tena Ramírez y don Mariano Azuela, han argumentado que al encerrar el principio de estricto derecho a jueces y Magistrados en la cárcel férrea de los conceptos de violación, sacrifica los derechos fundamentales de la persona al rigor de la fórmula, al tecnicismo sutil, que requiere el servicio de profesionales eminente, que no están al alcance de las personas de escasos recursos, los que quedan a merced de un contrincante más hábil; se premia la destreza y no se persigue la justicia”.

Por otra parte, el principio de estricto derecho distrae la atención del juzgador, en el aspecto de buscar en primera instancia improcedencias que pueda tener el asunto sometido a su consideración, a efecto de desecharlo y aminorar su carga de trabajo, tal y como sucedió en el juicio de amparo, coincidiendo plenamente con el criterio del Lic. Felipe Tena Ramírez, quien señala lo siguiente:

“Tampoco es cierto que el amparo de estricto derecho facilite la tarea del juzgador. En la búsqueda de motivos de improcedencia por omisión de requisitos de forma y, sobre todo, en la ignorada y generosa empresa del juez de amparo que quiere salvar una causa de justicia de las mallas del formalismo, se pierde un tiempo precioso que debe cargarse en la cuenta del amparo de estricto derecho; un tiempo que debería destinarse a lo que sí es función digna de un juez; hacer justicia, no la de buscar impedimentos para dejar de impartirla”.

En este orden de ideas, es notorio que el principio de estricto derecho aplicado previamente en el juicio de amparo y en materia civil, no ha dado los resultados para cumplir con los fines de su creación, impidiendo una justa impartición de justicia, circunstancia que no es la excepción en el juicio de nulidad, dado que el Secretario de Acuerdos del Magistrado Instructor, al tener

² *Ibíd*em, p. 799

debidamente integrado el expediente a resolver, sabe con toda exactitud cuál es la litis y a quien efectivamente le asiste la razón, en virtud de que durante toda la instrucción del juicio estuvo en constante trato con las partes y sus actuaciones.

No obstante lo anterior, al momento de resolver el negocio correspondiente, el juzgador se percate de que efectivamente le asiste la razón al demandante, sin embargo, omitió esgrimir el concepto de impugnación idóneo para obtener una resolución favorable, estando impedido legalmente para otorgar la nulidad que en derecho corresponda y, por lo tanto procede a reconocer la validez de la resolución impugnada, incurriendo evidentemente en una injusticia, siendo contrario a los principios que establece nuestra Constitución Federal en su artículo 17.

No cabe duda que como se encuentra nuestro sistema jurídico con respecto a la aplicación del principio de estricto derecho, tal parece que en el juicio de amparo existe ampliamente regulada la suplencia de la queja, incluso en materia administrativa y por lo que respecta al procedimiento contencioso administrativo, en el mismo prevalece el principio de estricto derecho, siendo del todo incongruente con el objetivo primordial de impartición de justicia en un estado democrático de derecho.

Sin embargo, los Tribunales Locales en materia administrativa se han caracterizado por tener un procedimiento más evolucionado respecto del juicio de nulidad, dado que a lo largo de su existencia se han ido superando aquellas trabas impuestas por el legislador al introducir el principio de estricto derecho, tal y como se ve reflejado en el procedimiento contencioso

administrativo que se efectúa en el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dentro del cual sí se encuentra regulada la suplencia de la queja en términos más amplios, incluso en materia fiscal, misma que se establece en el artículo 79 de la Ley del Tribunal citado, el cual se transcribe:

“Artículo 79.- La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de la Sala.

La Sala del conocimiento, al pronunciar sentencia suplirá las deficiencias de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada.

En materia fiscal se suplirán las deficiencias de la demanda siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio”.

Ahora bien, se pudiera pensar que con la inclusión de la suplencia de la queja en el juicio de nulidad se rompió con el principio procesal de equidad, sin embargo, tal circunstancia no ocurre, dado que en materia administrativa la contraparte de un particular siempre será una autoridad, que no está en ningún momento desprotegida, ya que cuenta siempre con un departamento legal y los medios económicos suficientes para solventar un juicio por el tiempo correspondiente, aunado a que sus actos gozan de una presunción de legalidad tal y como lo establece el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, características que son constantes en cualquier litigio de esta naturaleza, por lo que existe a nuestra consideración una evidente desigualdad procesal con respecto de algunos particulares.

En este sentido, lejos de originar una desigualdad procesal en las partes dentro del juicio de nulidad, se pondría en un plano de equidad a las mismas, dadas las circunstancias anteriormente precisadas, siendo el medio idóneo para lograr tal objetivo, la aplicación de la suplencia de la queja a favor de la parte actora, implementación que ya ha sido aplicada en el juicio de

amparo al hacerla extensiva a las materias administrativa y civil, sin que a la fecha exista algún precedente que sustente que con tal inclusión se afectó la igualdad de las partes, no existiendo razón suficiente por la cual se considere que en el procedimiento contencioso administrativo ocurriría lo contrario.

En términos generales, y en el supuesto no concedido de que tal inclusión afectara la desigualdad de las partes, con la aplicación de la suplencia de la queja a favor del particular se estaría cumpliendo con el primordial fin de todo juicio que es: “la impartición de justicia”, aunque se viera afectado el equilibrio procesal, ya que tal objetivo está establecido constitucionalmente en el artículo 17, siendo el máximo ordenamiento supremo en nuestro sistema jurídico.

En conclusión, es evidente que al incluir la suplencia de la queja en los términos propuestos, aplicada adecuadamente por los Magistrados integrantes de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ayudarán en gran forma al objetivo de impartición de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respecto a los derechos humanos, facilitando la tarea del juzgador, en virtud, de que al analizar la controversia que se ventile ante dicha instancia y, al advertir que existe una ilegalidad manifiesta de la resolución impugnada, que cause perjuicio al particular, se declarará la nulidad correspondiente, no existiendo obstáculo legal para hacerlo, cumpliéndose así con el principal cometido de todo juzgador que es el de impartir justicia.

El cambio en el sentido de debilitar el principio de estricto derecho, por ser el principal obstáculo en la impartición de justicia, es una realidad que se vive actualmente en el Tribunal y el Poder Judicial de la

Federación, a través de la emisión de diversas jurisprudencias que tratan de realizar dicho objetivo, aunado a que el primer párrafo del artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se obliga al Tribunal de referencia a resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, siendo ello una clara muestra de que la intención del legislador va en el sentido de aminorar la rigurosidad que impone el principio de estricto derecho, por lo que nuestra propuesta es un reflejo de la situación actual que se vive con respecto a la aplicación del principio de estricto derecho.

Una vez precisado lo anterior, llegamos a la parte final del presente tema y, con ello de nuestra investigación, la cual pretende recopilar información que existe en relación con la suplencia de la queja y manifestar las consideraciones que creemos convenientes, a efecto de demostrar que la ampliación de la figura en estudio, beneficiaría en todo momento al juicio que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, mas aún a los particulares que se ven afectados por el ejercicio desmedido del Estado en sus funciones de Derecho Público, esperando que sea de gran utilidad para motivar la reflexión de las personas que tienen el peso jurídico necesario para proponer las reformas conducentes.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía derivada de la delegación de justicia, con el objetivo de controlar la legalidad de los actos o resoluciones administrativos a efecto de impartir justicia administrativa, mediante fallos que pueden ser de anulación o de plena jurisdicción, imperando el principio de estricto derecho, siendo evidente que, como su nombre lo indica es un Tribunal de Justicia Administrativa, no un Tribunal de Estricto Derecho.

SEGUNDA. La base constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se fundamenta en los artículos 73, fracción XXIX-H y 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su estructura orgánica y funcionamiento se encuentra regulada básicamente en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y en su Ley Orgánica; la competencia de sus Salas se establece esencialmente en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, su Ley Orgánica y Leyes especiales, teniendo como principal función la de impartir justicia administrativa en el ámbito federal, de conformidad con las disposiciones aplicables.

TERCERA. Los antecedentes inmediatos de la suplencia de la queja, son la suplencia del error y la cuestión efectivamente planteada, figuras análogas pero no iguales, actualmente se encuentran reguladas en los artículos 79 de la Ley de Amparo y 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo; la suplencia de la queja, nace jurídicamente por primera vez en la Constitución de 1917, regulada en el artículo 107, fracción II, segundo

párrafo, de forma optativa, siendo solamente aplicable en el juicio de amparo en materia penal, actualmente la suplencia de la queja se encuentra regulada en los artículos 107, fracción II, segundo párrafo Constitucional y 76-Bis de la Ley de Amparo, siendo obligatoria y aplicable a todas las materias en las que procede el juicio de amparo.

CUARTA. La suplencia de la queja, en el procedimiento contencioso administrativo, se introdujo mediante adición al artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en su penúltimo párrafo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, entrando en vigor el 1º de enero de 1996 y, que actualmente, corresponde al artículo 51 penúltimo párrafo de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual desde su regulación no ha tenido ninguna evolución legislativa; sin embargo, a la presente fecha comienza a tener mayor importancia a través de la Jurisprudencia, como aconteció en el juicio de amparo, dado el auge que ha tenido en cuanto a su utilización; dejaron de manifiesto que la intención del legislador va encaminada en el sentido de darle mayor importancia a este tipo de instituciones jurídicas, a efecto de disminuir el exceso rigorista del principio de estricto derecho, que oscurece al juicio de nulidad.

QUINTA. La suplencia de la queja, en el juicio de nulidad, se define como la institución procesal antiformalista, que faculta al órgano jurisdiccional a subsanar las deficiencias que en su defensa haya incurrido el particular, siempre a favor de éste y nunca en su perjuicio, de conformidad con los supuestos y limitaciones que al efecto establece la ley, mismas que de no subsanarse ocasionarían una violación en su esfera jurídica; su aplicación es

discrecional; sin embargo, la jurisprudencia la ha considerado una facultad reglada, opera solamente tratándose de la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución y la ausencia total de fundamentación y motivación, en las ocasiones en que se ha suplido la deficiencia de la queja en el juicio en comento, la mayoría de las veces ha sido por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto.

SEXTA. La suplencia de la queja, en el procedimiento contencioso administrativo, opera por regla general al momento de dictarse la sentencia respectiva, dada la ubicación del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, precepto que la regula, dentro del Título II, denominado “De la Substanciación y Resolución del Juicio”, Capítulo VIII “De la Sentencia”, de la misma Ley, teniendo como principal efecto subsanar la deficiencia u omisión de los conceptos de impugnación, los órganos facultados para suplir la deficiencia de la queja, son la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

SÉPTIMA. La reforma que sustentamos es el reflejo de una realidad jurisdiccional que impera en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con relación a la suplencia de la queja, en ese sentido, consideramos necesario que se reforme el artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, a efecto de que se regulen los distintos supuestos de procedibilidad de la suplencia de la queja, debiéndose de consignar expresamente que su aplicación es obligatoria, con ello se busca darle mayor importancia y la adecuada regulación a la figura en estudio, siendo indispensable transcribirlo en lo conducente:

“Artículo 51.- Las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que conozcan del juicio de nulidad, **deberán** suplir la deficiencia de los conceptos de impugnación, en los siguientes casos:

I.- Tratándose de la incompetencia de la autoridad que emitió, ordenó o tramitó el procedimiento del cual deriva la resolución impugnada.

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, de la resolución impugnada o de alguna de sus partes, en su caso.

III.- Cuando se advierta que ha habido una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa

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.

- g) 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.
- h) 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.
- i) 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.
- j) 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.
- k) 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.
- l) 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.”

Con las reformas que se proponen a la suplencia de la queja, se busca primordialmente agilizar el procedimiento contencioso administrativo,

facilitando la labor del juzgador para impartir justicia administrativa, poniendo de manifiesto que quien tiene contacto material con las partes involucradas en los juicios, es el juzgador, más no así el legislador.

OCTAVA. Por lo que se refiere a la fracción I, del artículo propuesto, tiene el fin de perfeccionar dicho supuesto, debido a que ya se encuentra previsto en el penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que se propone hacerla extensiva expresamente a aquellos supuestos regulados por la fracción I, del artículo citado, es decir, ante la incompetencia de la autoridad que ordenó o tramitó el procedimiento del cual derivó la resolución impugnada, con tal reforma, se busca relacionar los actos administrativos que se consideran ilegales, con los supuestos de procedibilidad de la suplencia de la queja y los fundamentos legales de la nulidad que en su caso proceda.

NOVENA. En cuanto a la fracción II, del artículo que se propone, consideramos necesario que la ausencia total de fundamentación y motivación, traiga como consecuencia que se afecten las defensas del particular y que trasciendan al sentido de la resolución debatida, además de que no exista como requisito de procedibilidad, que tal omisión se consigne en la totalidad de la resolución, permitiéndose dar solamente por alguna de las partes que integran la resolución controvertida, a efecto de darle una mayor protección a la esfera jurídica de los particulares.

DÉCIMA. Como efectos jurídicos de la modificación a la suplencia de la queja en el juicio de nulidad, se deberá derogar el penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido de

que tales supuestos quedarían incluidos en las fracciones I y II del mismo, que se propone no teniendo razón legal su subsistencia; de la misma forma se deberá derogar la parte final del cuarto párrafo del artículo 50 de la misma Ley, dado que tal disposición sería contradictoria con el fin específico de la suplencia de la queja, en virtud de que el mismo señala expresamente que no se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda. Aunado a lo anterior y a efecto de darle una mayor importancia a figuras análogas a la suplencia de la queja, se deberá de hacer obligatoria la suplencia del error, la cual se encuentra regulada en el tercer párrafo del artículo 51 de la Ley invocada; asimismo, consideramos redundante el primer párrafo del artículo 51 de la multicitada Ley, con relación al tercer párrafo del mismo artículo, por lo que se deberá de suprimir la parte final del tercer párrafo del artículo en cita, ya que faculta a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a resolver la cuestión efectivamente planteada; sin embargo, en la pasada reforma practicada al primer párrafo del multicitado numeral, se obliga a las mismas Salas a resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, teniendo como fin específico de ambos párrafo, atender la *causa petendi*.

DÉCIMA PRIMERA. Es de resaltar que si bien es cierto, que en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se regula el procedimiento contencioso administrativo, no existe precepto legal alguno que expresamente establezca que dicho procedimiento es de estricto derecho, también lo es que tampoco prohíbe expresamente la aplicación de la suplencia de la queja, no obstante ello, al establecer el legislador los requisitos y condiciones con lo que se deberá sustanciar el procedimiento aludido, en los mismos va inmerso el

principio de estricto derecho, principio que no ha disminuido la carga excesiva de expedientes que cada Sala posee, sino que por el contrario, impide al juzgador a que realice correctamente su función jurisdiccional, obstaculizándolo al impartir justicia, toda vez que distrae su atención, al ocuparse de buscar causales de improcedencia del asunto sometido para su resolución, situaciones que evidentemente impiden una verdadera impartición de justicia administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

Libros.

1. BARRAGÁN BARRAGÁN, JOSÉ, Proceso de Discusión de la Ley de Amparo, Universidad Autónoma de México, 1993.
2. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Sexta Edición, México, 2000.
3. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, Trigésima Tercera Edición, México.
4. CARNELUTTI, FRANCESCO, Derecho Procesal Civil y Penal, Edit. Harla, Volumen IV, 1997.
5. CARRILLO FLORES, ANTONIO, La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México, Colección de Obras Jurídicas, Tomo I.
6. CASTRO, JUVENTINO V., La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo, Colección de Estudios Jurídicos, Edit. Jus, Publicación 4, 1953.
7. COLEGIO DE SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, La Suplencia de la Queja en el Juicio de Amparo, Primera Edición, Edit. Cárdenas, México, 1977.
8. DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO, Elementos de Derecho Administrativo, Limusa Noriega Editores, México.
9. FIX ZAMUDIO, HÉCTOR, El juicio de Amparo, Capítulo IV, Edit. Porrúa, México, 1964.
10. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Edit. Porrúa, Novena Edición, México, 1996.
11. LOMELÍ CEREZO, MARGARITA, Estudios Fiscales, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen VI, Primera Edición, 1984.

12. MARGAIN MANAUTOU, EMILIO, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de legitimidad, Edit. Porrúa, Octava Edición, México, 1999.
13. MUÑOZ ROCHA, CARLOS, Teoría General del Proceso, Sersa y Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México, 1996.
14. NORIEGA CANTÚ, ALFONSO, Lecciones de Amparo, Edit. Porrúa, Cuarta Edición, Tomo II.
15. OSORIO, MANUEL, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Edit. Heliasta, 1992.
16. RECASENS SICHES, LUIS, Introducción al Estudio del Derecho, Séptima Edición, Edit. Porrúa, México, 1985.
17. SÁNCHEZ LEÓN, GREGORIO, Derecho Fiscal Mexicano, Edit. Cárdenas, México, 1986.
18. SANTOS AYALA, GABRIEL, La Suplencia de la Deficiencia de la Queja, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1970.
19. TORO Y GISBERT, MIGUEL DE, Diccionario Larousse, Edit. Larousse, 1999.
20. TRUEBA OLIVARES, ALFONSO, El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa.

Legislación.

1. Código Fiscal de la Federación. Vigente para 2005.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente para 2005.
3. Ley de Amparo. Vigente para 2005.
4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Vigente para 2005.

Software.

1. CD ROOM. Acervo Jurídico.
2. CD ROOM. Enciclopedia Universal Multimedia.
3. CD ROOM. Poder Judicial de la Federación. IUS 2004
4. CD ROOM. Compila. 2004