



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO COMO MEDIO
EFICAZ PARA CUMPLIMENTAR LAS SENTENCIAS
DICTADAS EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A:
ROSALBA MARTÍNEZ GONZÁLEZ**



FES Aragón

ASESOR: LIC. JOSÉ ANTONIO SOBERANES MENDOZA

SEPTIEMBRE 2006



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.

DIOS

Para el mejor de mis amigos, mi mejor confidente, gracias por acompañarme en silencio, tengo mucho que agradecerte tal vez lo más importante la oportunidad de estar escribiendo estas líneas.

U.N.A.M.

A la casa de estudios más grande que me abrió las puertas del conocimiento.

F.E.S. "ARAGON"

Estoy orgullosa de pertenecer a esta escuela, hoy al final del trayecto hecho de menos los días de escuela, las aulas, los profesores, los compañeros y me doy cuenta que hoy cierro un ciclo, que bueno es poder agradecer a esta gran Institución la oportunidad que me dio de pertenecer a ella.

ASESOR

LICENCIADO JOSE ANTONIO
SOBERANES MENDOZA

Con enorme gratitud y admiración, por ser una persona excelente y por el tiempo que ha dedicado a este trabajo de investigación.

PROFESORES

Por su dedicación, tiempo y constancia, que gran satisfacción es saber que se ha contribuido a la formación de diversos profesionistas, y hoy me toca a mí decirles que estoy orgullosa de esta profesión y que se los debo a ustedes gracias por su ejemplo!.

PAPÁ

A ese gran hombre que me dio la vida, gracias PAPIITO por todo lo que me has enseñado, te amo mucho.

MAMÁ

Que puedo decirte MUCHAS GRACIAS por el regalo más grande: la vida, por tu incansable lucha, por tu amor, protección, desvelos, por tus consejos y tu apoyo incondicional, con todo mi amor MAMÁ te amo mucho.

HERMANOS

No pude tener mejores hermanos, les agradezco su apoyo y ojalá que este sea un ejemplo para que algún día pueda tener la dicha de verlos llegar a la meta: Claudia Lorena, José Miguel, Martín Emmanuel y Rubí Isabelina.

FAMILIA VERTIZ MARIN

Con especial dedicatoria a SR. ERNESTO,
SRA. ANGELINA, GRACIELA E. Y
ROCIO, pues quien mejor que ustedes para
saber lo que me ha costado llegar, pero aquí
estoy y que bueno que son parte de este
triunfo.

GHOST

No hay necesidad de decirte cuan grande es mi
caríño porque ya lo sabes y a pesar de que ahora
somos como dos extraños, no me queda más que
hacerte saber que estoy PROFUNDAMENTE
AGRADECIDA POR TU FE EN MI y POR
TODO TU AMOR, hasta siempre...

No hay mejor poesía que la de tu mirada..."

A mis dos ÁNGELES GUARDIANES

ANTONIA SALGADO JAIMES

y

CRISTINA JIMÉNEZ MORENO (Gigí-quién)

Pues ya ven lo prometido es deuda es un placer agradecerles su apoyo por aguantar todos estos años mi mal genio pero espero que a estas alturas ya sepan que aunque sea un poquito las quiero, gracias porque fueron mi sombra y sus manos siempre han estado ahí.

LICENCIADA MARÍA GUADALUPE RIVERA GONZÁLEZ, Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

Por darme la oportunidad de trabajar con usted y por que he aprendido que los esfuerzos valen la pena, le externo mi admiración y respeto, MUCHAS MUCHAS GRACIAS!!.

A una excelente persona que tuve la dicha de conocer, GRACIAS por la confianza que depositó en mí, con gran admiración a usted Licenciado MANUEL DE JESÚS ROSALES SUÁREZ.

COMPAÑEROS DEL TRABAJO

Gracias por ser mi segunda familia, en especial a La Licenciada Graciela Aguilar Maldonado y a mis compañeritos de trámite:

Conchita

Dora Alicia

Donaxí (por ser mi cómplice, GRACIAS 1000)

Rocío Isela

Edgar Cataño

Ivan César Barbosa Méndez

Maricela Monzoy Villuendas

Juan Carlos Mosqueda Pérez

CLAUDIA ORTÍZ NAVA Y FAMILIA

Por los momentos compartidos, gracias por enseñarme la importancia de disfrutar cada instante que se vive.

A MI AMORCITO

El camino ha sido largo
GRACIAS por estar siempre
junto a mí y por darme la
oportunidad de amarte.

A MIS AMIGOS

Honor a quien honor merece y sabes SILVIA que pusiste el primer ladrillo, muchas gracias por tu tiempo y por tu cariño, y sí pensaste que me había olvidado mi pequeño ANGELITO pues no, no hay palabras para decírles que hoy es un día muy importante como lo son ustedes para mí.

AL SINODO

Por su tiempo, por estar aquí, por su disposición, amabilidad y sugerencias ¡Gracias!.

LIC. JOSÉ ANTONIO SOBERANES MENDOZA

LIC. JULIO CÉSAR CONTRERAS CASTELLANOS

LIC. GERARDO HURTADO MONTIEL

LIC. MÓNICA JASSO HERNÁNDEZ

LIC. JACQUELINE GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

Se que siempre se olvida alguien en estos momentos por eso agradezco a todas las personas que me ayudaron a realizar este trabajo de investigación, que me brindaron su apoyo en el transcurso de mi carrera y una disculpa por mi mala memoria, eternamente agradecida.

Rosalba Martínez González

INDICE

EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO COMO MEDIO EFICAZ PARA CUMPLIMENTAR LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTO Y GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO

| | | |
|--------|---|----|
| 1.1. | Concepto de amparo..... | 1 |
| 1.2. | Concepto de Juicio de Amparo..... | 2 |
| 1.3. | Naturaleza Jurídica de Amparo | 6 |
| 1.4. | Principios que rigen al amparo..... | 10 |
| 1.5. | Partes..... | 22 |
| 1.6. | Clases de amparo conforme lo que establece el artículo 107 en sus fracciones V y VII..... | 31 |
| 1.6.1. | El Amparo Directo; fracción V de la Constitución..... | 34 |
| 1.6.2. | El Amparo Indirecto; fracción VII de la Constitución..... | 36 |

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

| | | |
|--------|--|----|
| 2.1. | Antecedentes..... | 43 |
| 2.2. | Fundamento Constitucional..... | 60 |
| 2.3. | Naturaleza Jurídica del Contencioso Administrativo..... | 65 |
| 2.4. | EL Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..... | 70 |
| 2.4.1. | Naturaleza..... | 73 |
| 2.4.2. | Competencia..... | 74 |

CAPITULO TERCERO

CONCEPTO Y GENERALIDADES DE PROCEDIMIENTO Y DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

| | | |
|--------|--|-----|
| 3.1 | El Procedimiento Administrativo..... | 78 |
| 3.1.1. | Concepto..... | 78 |
| 3.1.2. | Formalidades del Procedimiento Administrativo..... | 98 |
| 3.1.3. | Efectos..... | 99 |
| 3.2 | El Acto Administrativo..... | 99 |
| 3.2.1. | Concepto..... | 101 |
| 3.2.2. | Elemento del Acto Administrativo..... | 114 |
| 3.2.3. | Requisitos..... | 119 |
| 3.2.4. | Efectos..... | 123 |

CAPITULO CUARTO
EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVO.

| | | |
|------|-------------------------------|-----|
| 4.1. | Partes del procedimiento..... | 134 |
| 4.2. | Demanda..... | 141 |
| 4.3. | Contestación..... | 146 |
| 4.4. | Pruebas..... | 149 |
| 4.5. | Audiencia de Ley..... | 165 |
| 4.6. | Sentencia..... | 169 |
| 4.7. | Efectos de la sentencia..... | 191 |

CAPITULO QUINTO
EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO COMO MEDIO EFICAZ PARA EL
CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

| | | |
|------|--|-----|
| 5.1. | Naturaleza de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..... | 194 |
| 5.2. | El recurso de queja como medio para lograr el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..... | 196 |
| | 5.2.1. Procedencia..... | 202 |
| | 5.2.2. Tramitación..... | 207 |
| | 5.2.3. Efectos..... | 208 |
| 5.3. | El juicio de amparo indirecto como medio eficaz para el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..... | 210 |
| 5.4 | PROPUESTA..... | 220 |
| 5.5 | CONCLUSIONES..... | 231 |
| 5.6 | BIBLIOGRAFIA..... | 243 |
| 5.7 | LEGISLACIÓN..... | 246 |

INTRODUCCIÓN

El estudio de la presente tesis se enfoca en el juicio de amparo indirecto como medio eficaz para cumplimentar las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la finalidad de proponer que dicho Tribunal, deje de ser un Tribunal de anulación y se convierta en un Tribunal de Plena Jurisdicción, lo anterior en virtud de que el gobernado que se ve favorecido con la sentencia dictada por el Tribunal, al requerir el cumplimiento de ésta y al no darlo la autoridad, tendrá que acudir ante el mismo Tribunal a la queja, por una sola ocasión, y de seguir la autoridad responsable siendo omisa en el cumplimiento, entonces existe la necesidad de ventilar dicha controversia ante el Juez de Amparo, razón por la que se puede concluir que es de gran importancia que al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se le dote de imperio para hacer cumplir sus propias determinaciones, así podemos hablar de implementar medidas de apremio que vayan desde la multa hasta la destitución del Titular de la Institución que este obligada a dar cumplimiento, toda vez que la Carta Magna en su artículo 17 Constitucional, establece que la impartición de justicia debe de ser pronta y expedita.

El presente tema, se abordará a través de cinco capítulos.

Primeramente, analizaremos los conceptos fundamentales del juicio de amparo, su naturaleza, los principios que lo rigen, las partes y su clasificación, para así llegar a la conclusión de que para los fines del presente trabajo es importante el Amparo Indirecto que se contempla en la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, veremos los antecedentes del Juicio Contencioso Administrativo, hasta llegar a la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De igual forma, estudiaremos el procedimiento y generalidades del procedimiento y del acto administrativo, en el que se verán los conceptos, las formalidades, los elementos, requisitos y efectos, para llegar a la ejecución, cumplimiento y extinción del acto administrativo.

Posteriormente, analizaremos el procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, las partes de dicho procedimiento, la demanda, contestación, pruebas, la audiencia de ley, los tipos y clasificación de las sentencias, y los efectos de éstas, en las que es necesario especificar con toda claridad los efectos que producirán estas sentencias a fin de evitar una indebida repetición del acto o resolución anulados.

Y por último estudiaremos el juicio de amparo como medio eficaz para el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la naturaleza de las sentencias dictadas por dicho Tribunal y el recurso de queja como medio para lograr el cumplimiento de las sentencias antes mencionadas.

La función del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es resguardar el interés legítimo del administrado, quien se considera afectado en su derecho subjetivo por los actos que realizan las autoridades, y el medio de control jurisdiccional de dichos actos es el Juicio Contencioso Administrativo

Por lo que el Juicio Contencioso Administrativo solo es procedente en contra de actos de la autoridad administrativa, por lo que, es necesario que las resoluciones tengan el carácter de ser definitivas y causen un agravio directo al particular.

Por otra parte, se verá que después de agotar el procedimiento de dicho juicio y dictarse sentencia, ésta puede ser de diversos efectos como jurídicos y económicos; así los jurídicos pueden ser procesales o materiales, encontrando que los jurídicos **procesales** se clasifican en efectos **ejecutivos** mismos que constituyen los actos tendientes a cumplir con lo ordenado en las sentencia, en cambio los efectos **declarativos** tienen la finalidad de emitir declaración de existencia de la pretensión del actor, afirmando el derecho que tiene el demandante. Por otro lado los efectos jurídicos materiales comprenden una situación jurídica nueva ya que se crea, modifica o extingue un derecho; por lo que tenemos que las sentencias que declaran la existencia de un derecho subjetivo, el cual el Tribunal deberá ordenar que se haga efectivo ese reconocimiento; siendo este momento cuando la autoridad entra en conflicto competencial, debido a que la autoridad juzgadora no tiene facultades para ejecutar los fallos que dicta.

Por tal razón cuando se establece que la sentencia declara la validez, la autoridad tendrá la facultad para ejecutar o mandar ejecutar la resolución, caso contrario cuando la sentencia declara la nulidad ya que la autoridad deberá dejar sin efecto alguno el acto o resolución que fueron declarados nulos.

En virtud de lo antes mencionado, las sentencias firmes emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa obligan a la autoridad a realizar

un determinado acto o iniciar un procedimiento, dentro de un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, por tal circunstancia ante el incumplimiento de la autoridad que dicto ese fallo encontramos que el medio para recurrirlo es la Queja.

Por lo anterior, es que se ha tomado al juicio de amparo indirecto como medio eficaz para el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Por lo que, para la realización de este proyecto se hará con base en la investigación documental, a través de la doctrina, la legislación y los criterios jurisprudenciales que han sido establecidos por el Poder Judicial de la Federación, a través de los Tribunales Colegiado y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Debido a que mediante Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de diciembre de dos mil cinco, se derogó el Título VI, del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 del citado ordenamiento legal, es de suma importancia hacer énfasis en que, el Título del presente trabajo de investigación fue aprobado en fecha cinco de enero de dos mil cuatro.

Asimismo, es de importancia hacer notar que mediante dicho Decreto se crea la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que las leyes que remitan a los artículos derogados del Código Fiscal de la Federación antes mencionados, se entenderán referidos a los correspondientes de ésta Ley, y

los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor la Ley en cita, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda.

Por último, se menciona que si bien es cierto que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que entró en vigor en toda la República Mexicana el uno de enero de dos mil seis (transitorios), en su Capítulo IX, subtítulo Del incumplimiento de la sentencia y de la suspensión, establece el procedimiento para el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, también lo es que no da a dicho Tribunal la facultad de hacer valer sus propias determinaciones, por lo que podría entenderse que el procedimiento establecido en la citada Ley será prolongado (sin suponer que no funcionara), debido a que en la práctica dentro de Juzgado de Amparo se advierte que la autoridad busca la manera de evadir el cumplimiento del fallo protector otorgada al peticionario de garantías, razón por la cual se considera que está no será la excepción, toda vez que las multas podrán ser abatidas de igual manera mediante el juicio de garantías como cualquier acto de autoridad.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTO Y GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO

1.1. CONCEPTO DE AMPARO

Para hablar del juicio de amparo resulta preciso definir el mismo y en un sentido amplio la palabra amparo es definida por el diccionario enciclopédico Larousse como abrigo o defensa, y el Licenciado Rafael de Pina Vara en su diccionario jurídico lo define como "... Protección o tutela del derecho; acción y efecto de dispensar justicia por parte de los órganos de la jurisdicción. En México, juicio destinado a impugnar los actos de autoridad violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nacionales y extranjeros y a mantener el respeto a la legalidad mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho"¹.

Por otra parte, la voz amparo como sinónimo de protección, proviene de la palabra *emparamentum*, que se refiere a la protección que otorgaban los Reyes a los súbditos que lo solicitaban.

Amparo es protección o defensa contra una imposición o exigencia que restringe o desconoce nuestro derecho. En los remotos antecedentes legislativos encontramos esa noción en la Ley II del Título de la Primera Partida (redactada en 1256), que decía: "Cada uno se puede amparar contra aquéllos que deshonra o fuerza le quisiere hacer", y era aplicable tanto contra las autoridades como contra cualquiera persona privada.

Este significado histórico no ha perdido actualidad en lo esencial, toda vez que en términos del artículo 107, fracción II de la Constitución Política de los

¹ DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 26ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 79

Estados Unidos Mexicanos, el objeto de la sentencia dictada en el juicio Constitucional es amparar y proteger a quien promueve dicho juicio, que se conoce con el nombre de quejoso o agraviado.

La Institución tal y como hoy la concebimos, o sea como un medio de control de la constitucionalidad de leyes y actos, es una consecuencia del Constitucionalismo inspirado, como es sabido, entre otros principios, en la división de poderes y el de Supremacía Constitucional; sin embargo, tiene un alcance restringido; en primer lugar, porque comprende únicamente el control de la parte dogmática de la Constitución, que es aquélla que señala las limitaciones al ejercicio del poder de los órganos del Estado, en beneficio de los gobernados que lo soliciten, esto es, no abarca el control de la parte orgánica de la Carta Magna, que es la que distribuye y regula el poder de los órganos del Estado; y en segundo término, porque sus efectos no abarcan a todos los gobernados, ni aun en los casos en que se declara la inconstitucionalidad de una Ley, pues sus efectos solo benefician al peticionario de garantías.

1.2 CONCEPTO DEL JUICIO DE AMPARO.

El objeto del juicio de amparo en relación con los gobernados, es imponer a la autoridad el respeto de la garantía o garantías individuales del quejoso, dentro del marco de su reclamación, a fin de restablecer, por derecho y de hecho, el orden jurídico, según el régimen establecido en la Constitución; a ese efecto, en el juicio de amparo se dilucida y decide si la autoridad responsable ha ajustado o no sus actos al precepto o preceptos constitucionales referentes a las garantías individuales que se estimen violadas en el caso que haya motivado la promoción de dicho juicio, aun cuando no sean precisamente los invocados en la demanda. Si la sentencia reconoce y declara la existencia de la violación, la intervención del juez del amparo se extiende hasta obligar a la autoridad responsable a que restituya al promovente en el uso y disfrute de la garantía violada, con total independencia de la legitimidad de sus respectivos derechos civiles, que pueden serle disputados por cualquier interesado, ante la autoridad competente.

En virtud de lo anterior, es de concluir que el juicio de amparo tiene por objeto específico hacer real, eficaz y práctica, la autolimitación del ejercicio de la autoridad por los órganos gubernativos, acorde a lo establecido en los primeros artículos de la Constitución Federal, en los que se garantizan los derechos fundamentales del hombre, logrando que esos preceptos de la Constitución predominen en la actuación de todas las autoridades sin distinción de rango, inclusive las más elevadas. Tan solo la Suprema Corte de Justicia, queda fuera de su acción, en virtud de ser el mas alto Tribunal de control constitucional.

Asimismo, el amparo persigue tutelar a las leyes y actos de autoridades que alteren el régimen competencial y jurisdiccional de otras autoridades de carácter federal o estatal, a esta finalidad se le conoce como el amparo por invasión de esferas o también conocido como Amparo Soberanía, de la misma conocerán los Tribunales de la Federación, tal y como lo establece el artículo 103, fracciones II y III, las cuales a la letra rezan:

ARTICULO 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite.

I...

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Lo preceptuado en estas fracciones tiene como objetivo el evitar que la autoridad de un órgano del poder público local al emitir una ley o acto ejerza facultades constitucionalmente reservadas a la Federación, o viceversa,

penetrando al ámbito de sus atribuciones, en relación con lo anterior cabe señalar, que la vulneración, restricción o invasión de esferas presupone una usurpación de facultades o funciones que constitucionalmente corresponden en exclusiva, respectivamente, a la Federación, a los Estados o al Distrito Federal, de manera que, al emitir un acto de autoridad, uno se arroga facultades o funciones que corresponden al ámbito jurídico que la Carta Fundamental establece a favor del otro, violando garantías individuales del gobernado, el cual tiene expedita la acción de amparo en contra del acto de la autoridad en cuestión.

Finalmente, es de precisar que el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece su autocontrol, dado que obliga a las autoridades judiciales de las entidades a arreglar sus decisiones conforme a la Constitución, a pesar de que existan disposiciones en contrario establecidas en las Constituciones o en las leyes de los Estados, lo anterior constituye el principio de Supremacía de la Constitución y se le denominará control difuso de la misma.

DIVERSOS CONCEPTOS DE JUICIO DE AMPARO

Para Silvestre Moreno Cora, el amparo es:

Una institución de carácter político, que tiene por objeto proteger, bajo las formas tutelares de un procedimiento judicial, las garantías que la Constitución otorga, o mantener y conservar el equilibrio entre los diversos Poderes que gobiernan la Nación, en cuanto por causa de las invasiones de éstos, se ven ofendidos o agraviados los derechos de los individuos.

Por su parte Juventino V. Castro, sostiene que:

“El amparo es un proceso concentrado de anulación –de naturaleza Constitucional- promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente, a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente

reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la Ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal, ya estatales, que agraven directamente a los quejos (sic), produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada si el acto es de carácter positivo-, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige-si es de carácter negativo”.²

Alfonso Noriega define al amparo, como:

“Un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación”.³

De los conceptos expresados podemos concluir que el juicio de amparo es: un medio de defensa que tiene el gobernado en contra de cualquier acto de autoridad que lesione su esfera jurídica y que en caso de que la sentencia definitiva declare la inconstitucionalidad de las leyes o actos reclamados, traerá como consecuencia la restitución del gobernado en el pleno goce de los derechos que le han sido conculcados, esto es, el hecho de volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la realización de la violación cometida en contra del gobernado, sea mexicano o extranjero que resida en territorio mexicano, toda vez que las garantías individuales se consagran a favor de todo individuo, como se

² CASTRO, Juventino V., Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, México, 1974, p. 295.

³ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, Lecciones de Amparo, Tomo I, 5°. ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p.58

encuentra señalado en el artículo primero de la Constitución, mismo que establece lo siguiente:

ARTICULO 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

1.3. NATURALEZA JURÍDICA DEL AMPARO.

EL AMPARO COMO RECURSO O COMO JUICIO

Existe controversia doctrinal respecto a que si el Amparo es un recurso o un juicio y desde nuestro punto de vista, el Amparo es en toda forma un juicio, por las razones que en el presente punto se desarrollarán, al analizar las características de ambas figuras.

El artículo 14 de la Constitución, en su segundo párrafo, establece que: **nadie podrá ser privado de la vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento**, tales formalidades son las siguientes:

- 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.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial número P./J. 47/95, visible en la página 133 del Tomo II, diciembre de 1995, relativo a la novena época del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto es el 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 traduce en los siguientes requisitos:1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado”.

Para Serrano Robles el recurso es: “... un volver a dar curso al conflicto, un volver en plan revisor, sobre lo andado, de manera que ante quien deba resolverlo concurren las mismas partes que contendieron ante el inferior, a pedirle que reanalice la cuestión controvertida y que decida si la apreciación efectuada por éste se ajusta o no a la ley correspondiente, y, en su caso, a solicitarle que reforme la determinación con que no se está conforme”.⁴

Burgoa Orihuela señala que el recurso “... se considera como un medio de prolongar un juicio o proceso ya iniciado, y su objeto consiste, precisamente, en revisar la resolución o proveídos por él atacados, bien sea confirmándolos, modificándolos o revocándolos (artículos 668 y 1338 del Código de

⁴ SERRANO ROBLES, Arturo, Manual del Juicio de Amparo, Suprema Corte de justicia de la Nación, 2a ed., Ed.Themis, México, 1996, p. 12.

Procedimientos Civiles del Distrito Federal y Código de Comercio, respectivamente). Siendo la revisión un acto por virtud del cual se “vuelve a ver” (apegándonos al sentido literal y etimológico del vocablo) una resolución, mediante el estudio y análisis que se haga acerca de la concordancia con la ley adjetiva y sustantiva de la materia de que se trate, es evidente que el recurso, que tiene como objeto esa revisión especificada en las hipótesis procesales ya apuntadas, implica un mero control de legalidad”.⁵

Ahora bien en el juicio de amparo, la autoridad responsable se convierte en parte demandada, y el conflicto a resolver es determinar si la conducta de ésta configura o no una contravención a la Constitución. Como podemos apreciar, la materia y las partes son diferentes a las del proceso ordinario en que se dictó la resolución reclamada, por lo que no puede equipararse a un recurso pues en este último, el superior se sustituye al inferior para actuar como éste debió haber actuado, pero siempre juzga sobre lo mismo que conoció su subordinado.

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir que en el caso del recurso se está en presencia del mismo conflicto, establecido respecto de las mismas partes, y debe ser fallado con base en la misma ley que debió observar el juez inferior; sin embargo, en el caso del amparo las partes que intervienen son distintas al del juicio natural, pues el quejoso que quizás fue demandado en primera instancia, en el amparo reviste el carácter de actor. Asimismo, el juzgador natural por regla general se convierte en demandado, y por ende, se le tiene que emplazar a juicio, por lo que se refiere al tercero perjudicado es aquella persona o personas que tienen un interés contrario al del quejoso, y que en el juicio natural pudieron ser la parte actora o demandada, o ambos, en el caso de que el quejoso se ostente con el carácter de tercero extraño al juicio natural. Finalmente, en el amparo el conflicto a resolver es si la conducta del juzgador natural contraviene o no, disposiciones de la Constitución Federal.

⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, 33ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 178.

De lo vertido se desprende, en forma clara, que el amparo indirecto tiene las características de juicio y no de recurso, en atención a que necesariamente se deben cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales son: el emplazamiento, la oportunidad de ofrecer pruebas y de formular alegatos y la sentencia que resuelva la cuestión planteada; ya que si se le conceptúa como un recurso, no cumpliría con dichas formalidades, además de que el amparo no constituye una prolongación del proceso en el cual se solicite la confirmación, modificación o revocación de la decisión que se dictó en la primera instancia dentro del juicio natural.

Por lo tanto, es de concluir que el amparo tiene la naturaleza de un juicio pues “la acción ejercitada es originaria, de naturaleza jurídica distinta de aquélla y tiende a lograr fines que no coinciden con los de confirmación, revocación o modificación perseguida por el recurso”.⁶

De lo anterior podemos afirmar que el amparo es un procedimiento autónomo con características específicas propias de su objetivo, que es el lograr la actuación de las prevenciones constitucionales buscando una contienda equilibrada entre el gobernado y el gobernante.

El juicio de amparo tiene como finalidades las de tutelar a los gobernados de las leyes y de los actos de cualquier autoridad que violen sus garantías individuales, así como analizar las leyes y actos de autoridades que alteren el régimen competencial y jurisdiccional entre autoridades de carácter federal o estatal y que también vulneren garantías individuales, según se expuso con antelación, a este último tipo del juicio se le conoce como amparo por invasión de esferas o amparo soberanía.

⁶ LEÓN ORANTES, Romeo, El juicio de Amparo, 3ª ed., Ed. José M. Cajica, Jr., S.A., México, 1957, p. 28.

1.4. PRINCIPIOS QUE RIGEN AL AMPARO.

La institución del juicio de amparo, atendiendo a la índole del quejoso, a la naturaleza del acto reclamado y a los fines del propio juicio, es regido por reglas básicas que lo estructuran, las cuales a continuación se desarrollarán:

Iniciativa de parte.

Este principio también es llamado de instancia de parte y consiste en que el juicio de amparo jamás puede operar de forma oficiosa y, por lo mismo presupone para su instrucción, la solicitud de la parte afectada, por el acto de la autoridad, ya sea por su propio derecho, o por alguna representación, lo anterior implica, que a pesar de que el juzgador tenga conocimiento de una violación de garantías, no podrá ejercitar por si mismo, el derecho que tienen las partes para iniciar dicho juicio atento a lo que establece el artículo 4º de la Ley de Amparo, que a la letra dice “... el juicio de amparo **únicamente puede promoverse** por la parte a quien perjudique el acto o la Ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame...”.⁷

Podemos decir entonces, que en esencia este principio consiste en que en forma necesaria se debe excitar a la autoridad federal para que se pueda iniciar el Juicio de Garantías, sea por el propio afectado por el acto de autoridad, por su representante y en ciertos casos excepcionales por terceras personas, esto quiere decir, que no podrá seguirse, sino inexcusablemente a instancia de parte y de ninguna manera de oficio.

⁷ SERRANO ROBLES, Arturo, Op. Cit., p. 31.

Agravio personal y directo.

Además existen otros principios de especial importancia, dentro de los que cabe destacar, el de agravio personal y directo, aun cuando en ocasiones se llega a confundir el principio de instancia de parte agraviada, con el principio de agravio personal y directo, debemos decir que, si bien tienen relación, de ninguna manera tienen la misma implicación, toda vez que, como ya se expresó en el punto anterior, el amparo no puede iniciarse de manera oficiosa, mientras que el principio de agravio personal y directo, en esencia consiste en que el Juicio de Amparo debe seguirse por el gobernado a quien, en forma directa se le cause el agravio; es necesario mencionar, que para precisar el concepto de parte agraviada se requiere tratar todo lo relacionado con el agravio.

Al igual que el anterior, este principio se encuentra previsto en los artículos 107, fracción I, constitucional y 4º. de la Ley de Amparo, que establecen, respectivamente, que el juicio se seguirá siempre a instancia de **parte agraviada** y que únicamente puede promoverse por la parte **a quien perjudique el acto o la ley que se reclama**; esto significa, que el quejoso para poder estar en aptitud de promover el juicio de amparo, debe acreditar fehacientemente que es titular del derecho subjetivo público y que éste ha sido violado por un acto de autoridad.

El artículo 4º de la Ley de Amparo indica lo siguiente:

ARTÍCULO 4o. El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la Ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta Ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.

Por **agravio** debemos entender, todo menoscabo u ofensa a la persona física o moral, y puede ser o no patrimonial, siempre y cuando sea jurídico, esto es, que se pueda acreditar a través de algún medio de prueba. Ahora bien, ese menoscabo debe recaer en una persona determinada y debe haberse producido, estarse efectuando en el momento de la solicitud de amparo o bien ser inminente.

El mencionado agravio debe ser **directo**, de otra manera no existiría tal menoscabo, lo cual traería como consecuencia lógica y directa la improcedencia del juicio constitucional; este lineamiento no tiene excepción alguna ya que es imprescindible para que se encuadre en el supuesto de procedencia del juicio de amparo.

Apoya lo anteriormente dicho, la jurisprudencia numero 856 del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 584 del Tomo VI, correspondiente al Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, de 1995 cuyo rubro de texto es el siguiente:

“INTERES JURÍDICO, NOCIÓN DE PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. El interés jurídico necesario para poder acudir al juicio de amparo ha sido abundantemente definido por los tribunales federales especialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o protesta de exigencia oponible a la autoridad. Así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular. De esta manera no es suficiente, para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla. Por ello, tiene interés jurídico solo aquel a quien la norma jurídica le otorga la facultad de exigencia referida y, por tanto, carece de ese interés cualquier miembro de la sociedad, por el solo hecho de serlo, que pretenda que las leyes se cumplan. Estas características del interés jurídico en el juicio de amparo son conformes con la naturaleza y finalidades de nuestro juicio constitucional. En efecto, conforme dispone el artículo 107, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo debe ser promovido sólo por la parte que resienta el agravio causado por el acto reclamado, para que la sentencia que se dicte sólo la proteja a ella, en cumplimiento del principio conocido como la relatividad o particularidad de la sentencia”.

Principio de relatividad.

El principio de relatividad, también denominada Fórmula Otero, lo encontramos expresado en la fracción II del numeral 107 de la Constitución General de la República, en el que se establece que:

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:

II. 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.

Esta prevención la recoge y reproduce el artículo 76 de la Ley de Amparo, que establece en su primer párrafo: "... las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo solo se ocuparan de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales, que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare..."⁸.

Esto significa que, quien no haya acudido al juicio de amparo ni haya sido amparado contra determinado acto o ley, se encuentra obligado a acatarlos, no obstante que dicha ley o acto hayan sido declarados inconstitucionales por los tribunales de amparo.

Este principio limita, como puede observarse, el efecto de las sentencias pronunciadas en los juicios de amparo; de tal forma que quien no haya sido expresamente amparado no puede beneficiarse con la declaración de la

⁸ TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, Nueva Legislación de Amparo Reformada, 73ª. ed., Ed., Porrúa, México, 1998, p. 91

inconstitucionalidad del acto reclamado que haya expresado el juez federal en la mencionada sentencia; dicho principio aplica igualmente respecto de las autoridades, pues la sentencia de amparo surte efectos solamente contra aquellas que concretamente hayan sido llamadas al juicio con el carácter de responsables; por lo que únicamente ellas tienen el deber de obedecerla, con la salvedad de autoridades ejecutoras, las que están obligadas a acatar dichas sentencias, si en razón de sus funciones tienen que intervenir en la ejecución del acto contra el cual se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal, aun cuando no hayan tenido intervención alguna en el juicio de que se trate.

Resulta aplicable a lo antes expuesto el criterio sostenido por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia número 236, página 159 del Tomo VI, relativo al Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1995, que a la letra dice:

“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO. Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que, por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquier otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo”.

Nuestro punto de vista al respecto es que este principio debería desaparecer, pues tomando en cuenta que todas las Leyes son de carácter público, la declaratoria de la inconstitucionalidad en un juicio de amparo debería beneficiar no solo al quejoso, sino a cualquier individuo que encuadre en el mismo supuesto legal que haya sido declarado inconstitucional.

Principio de definitividad.

El amparo es un juicio al que solamente puede acudirse previo agotamiento de los recursos previstos por la ley ordinaria, siempre y cuando esos recursos sean idóneos para modificar, revocar o anular el acto de molestia.

Con base en lo antes expuesto, podemos afirmar que el principio de definitividad, radica precisamente en hacer procedente el juicio de amparo, únicamente respecto de actos definitivos, esto es, contra aquéllos que no se puedan modificar, revocar o invalidar a través de algún recurso ordinario establecido en beneficio del gobernado.

Lo anteriormente expresado encuentra apoyo en la jurisprudencia 681 del Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, consultable en la página 458 del Tomo VI del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice:

“CONCEPTO DE DEFINITIVIDAD. SU INTERPRETACIÓN. SEGÚN SE DESPRENDA DE LAS HIPÓTESIS DE LOS ARTICULOS 73 O 114 DE LA LEY DE AMPARO. El principio de definitividad consagrado en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, estriba en que el juicio de garantías es procedente únicamente respecto de actos definitivos, esto es, que no sean susceptibles de modificación o de invalidación por recurso ordinario o medio de defensa alguno. Ahora bien, el segundo párrafo, de la fracción II del artículo 114, de la Ley de Amparo, señala: “114. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito: II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo solo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiese quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la Ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia”. Del análisis de esta hipótesis de procedencia del amparo indirecto, se desprende que la resolución definitiva a que se refiere, debe entenderse como aquella que sea la última, la que en definitiva ponga fin al asunto, impidiendo con ello la proliferación innecesaria de juicios constitucionales contra actos de procedimiento, los cuales sí podrán ser estudiados una vez que se haya emitido la resolución que ponga fin al procedimiento en cuestión”.

Dicho principio de definitividad se encuentra previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer en el inciso a) de la fracción III de su artículo 107 que el juicio constitucional solo procede tratándose de actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida en la secuela procesal, afecte las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y que en materia administrativa, el amparo procede además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.

Por su parte la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, estatuye en su artículo 73 que el juicio de amparo es improcedente: “... XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativas o del trabajo, respecto de las cuales conceda la Ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente...; XIV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado...; y XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud de la cual puedan ser modificados, revocados o nulificados...”⁹

En este punto existen varias excepciones que hacen posible que un acto sea combatible vía amparo, sin necesidad de agotar algún recurso, mismas que a continuación se mencionan:

⁹ SERRANO ROBLES, Arturo, Op. Cit., p. 35.

1) En materia penal, cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, tal excepción se encuentra consagrada en la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo.

2) Un auto de formal prisión es reclamable en amparo sin agotar previamente la apelación, pero si se opta por esta última deberá esperarse hasta que se resuelva y reclamar entonces en amparo la resolución que le recaiga a tal recurso, no obstante el amparo es procedente aun en el caso de que se promueva la apelación, si el quejoso se desiste del citado recurso ante el Tribunal de segunda instancia, como lo establece el artículo 107, fracción XII de la Constitución.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número 786 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 509 del Tomo II del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1995, cuyo rubro y texto es el siguiente:

“AUTO DE FORMAL PRISIÓN. Aun cuando técnicamente no es una pena corporal, produce, sin embargo, el principal efecto de ella, que es la privación de la libertad, por lo que dicho auto es siempre reclamable en la vía del amparo, aun cuando se haya hecho uso de los recursos ordinarios”.

3) Si el quejoso no fue emplazado legalmente en el procedimiento en que se produjo el acto reclamado; pues aun cuando en esos casos existan medios ordinarios de defensa, precisamente el hecho de no haber sido oído en juicio por la falta de legal llamamiento al mismo, le impide al agraviado interponer tales recursos.

4) Cuando el agraviado es **extraño al procedimiento del cual dimana el acto reclamado**, procede el juicio constitucional, pues al no ser parte en el juicio natural, no le fue posible interponer en su caso, los medios de defensa legal

contra aquello que hubiere considerado perjudicial; esta excepción se encuentra prevista en las fracciones III, Inciso c), y VII del artículo 107 constitucional.

5) Quien es afectado por un acto autoritario que carece de fundamentación, también puede interponer el amparo sin agotar recurso alguno, en términos de lo que establece el párrafo segundo de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo; y,

6) Si el agraviado reclama la ley en que se sustenta el acto de autoridad, no está obligado a agotar el recurso que la misma ley establece, toda vez que no se puede obligar al gobernado a acatar una ley que estima inconstitucional; y además, por corresponder exclusivamente al Poder Judicial Federal el estudio de la Constitucionalidad de Leyes.

Actualmente la fracción XIII del numeral 73 de la Ley de la Materia, permite la interposición del juicio de amparo posteriormente a la resolución del recurso que la ley establezca y combatir tanto la resolución, como la ley en que se fundamenta, sin incurrir en consentimiento de dicha ley; asimismo también procede la interposición del amparo contra la jurisdicción voluntaria que es la que ejerce el Juez sin las solemnidades del juicio, en su intervención que por su naturaleza o por el estado de ese procedimiento, no admite contradicción de parte, es decir, los actos de jurisdicción voluntaria son aquellos en que sea necesaria o se solicite la intervención del Juez, sin que exista o se haya promovido alguna cuestión controvertida entre las partes, así como contra las medidas cautelares, también llamadas providencias precautorias, que son medidas que se adoptan en un juicio para evitar daños o perjuicios al gobernado, como lo son los embargos precautorios.

Principio de estricto derecho.

Consiste en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos externados en los **conceptos de violación** esgrimidos en la demanda y tratándose de resolver un recurso interpuesto contra la sentencia de un Juez de Distrito, el revisor debe limitarse a apreciar la resolución con base a lo alegado en los **agravios**, es decir el examen constitucional debe limitarse al estudio de lo expresado por la parte interesada y resolver conforme a los términos anotados, sin poder salirse o ir más allá de los mismos.

Como una noción general, entendemos como conceptos de violación a los argumentos que señala el quejoso en su escrito de demanda, en los cuales destaca los aspectos circunstanciales en relación con el acto reclamado, para alcanzar una conclusión respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto de autoridad.

Para sustentar lo antes señalado, resulta pertinente invocar la tesis jurisprudencial número 555, la cual obra en el Tomo VI, Parte TCC, del Apéndice de 1995, del Semanario Judicial de la Federación, Octava época, instancia Tribunales Colegiados de Circuito visible en la página 369, que dice:

“ACTO RECLAMADO Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN. Si conforme a su definición el acto que se impugna se refiere a una conducta (activa o pasiva), que se atribuye a una autoridad, el correcto señalamiento de él para los efectos del amparo consistir en describirla. Los calificativos que a esa descripción se adjunten y los argumentos que se expresen para destacar sus aspectos circunstanciales no participan de la naturaleza propia del acto sino que constituyen el examen de la conducta, es decir, los razonamientos que se formulen en relación con ella para alcanzar una conclusión respecto de su juridicidad. Por esa razón en el estudio del acto reclamado, tanto para delimitarlo como para establecer su certeza, debe prescindirse de todos los elementos ajenos a él. Así, por ejemplo, cuando se señala como un acto reclamado “las ordenes de comisión o de visita, en virtud de que jamás me fueron mostradas y mucho menos se nos dio copia, dejándonos en estado de indefinición”, aparece en claro que los actos reclamados los constituyen “las ordenes de comisión o de visita”, nada más. Lo relativo a si fueron

mostradas y si se entregó copia de ellas o no, son cuestiones ajenas al dictado de esas órdenes, constituyen aspectos propios de otro acto: la ejecución del mandato. La conducta de las autoridades introduce a la realidad otros elementos que son la formulación de las órdenes y su ejecución. Por ende, la manera en que esta última se haya desarrollado (la exhibición y entrega de las órdenes) no constituye el acto reclamado sino apreciaciones sobre él y, en el supuesto examinado, se trata de incipientes conceptos de violación. La distinción ente el acto reclamado y el agravio es más patente cuando se advierte que para apreciar la certeza del acto basta examinar el informe rendido, en su caso, y las pruebas existentes en autos cuando se trata de los que están sujetos a prueba o no son notorios; mientras que para determinar la exactitud de los calificativos y conceptos de violación se requiere de un proceso posterior que, subsumiendo la hipótesis legal del asunto concreto, viene a dilucidar la controversia”.

El principio de estricto derecho, se considera anacrónico y victimario de la justicia, “pues es frecuente que el órgano de control advierta que el acto reclamado es contrario a la Carta Magna o que la resolución recurrida es legalmente incorrecta y, sin embargo, no puede declarar la inconstitucionalidad de aquél ni modificar o revocar ésta, por no haberse esgrimido por el quejoso o por el recurrente, respectivamente, el razonamiento adecuado”.¹⁰

El artículo 79 de la Ley de la Materia, constriñe a la Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Jueces de Distrito a corregir los errores que adviertan, respecto de la cita de preceptos constitucionales y legales secundarios, pudiendo examinar en su conjunto los conceptos de violación, agravios y razonamientos de las partes, para resolver la cuestión planteada, sin embargo, de ninguna manera pueden cambiar los hechos expresados en la demanda.

Lo prescrito por el artículo 79 de ninguna manera implica romper con el principio de estricto derecho, toda vez que los juzgadores de amparo, se encuentran impedidos de salirse de los conceptos de violación expresados por el quejoso, sino solamente corregir aspectos relacionados con la indebida cita de preceptos o la forma en que el quejoso expresa sus razonamientos.

¹⁰ SERRANO ROBLES, Arturo, Op. Cit., p. 40

Como excepción al principio de estricto derecho, el artículo 107 Constitucional, en el párrafo segundo, de la fracción VII, establece: **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.**

En acatamiento a la disposición constitucional, el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, expresamente estatuye varias excepciones al principio que se comenta, atendiendo unas a la naturaleza del acto reclamado y otras a las circunstancias personales del agraviado o del recurrente. Disponiendo textualmente el precepto citado:

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 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 aun 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 solo se aplicará a favor del trabajador;

V. A favor de los menores de edad o incapaces; y

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.

En menester aclarar que las materias a que se refiere la fracción VI del artículo 76 bis, deben ser por exclusión a la laboral, penal, agraria y demás que se mencionan expresamente en las otras fracciones, debiendo considerarse entonces que se refiere a la materia civil en sentido lato y a la administrativa, en las cuales

solo operará la suplencia de los conceptos de violación deficientes, cuando se advierta una violación manifiesta de la ley, que haya dejado sin defensa al quejoso.

1.5. PARTES

CONCEPTO DE PARTE

Para mayor comprensión del tema a tratar es pertinente establecer que los sujetos que disputan en juicio reciben genéricamente el nombre de PARTES; entendemos por parte, a la persona que teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso; es decir, la característica primordial de las partes es el interés en obtener una sentencia favorable, pues consideran que les asiste un derecho que deben defender en el juicio; esto es, parte es todo sujeto que interviene en un procedimiento en el cual recibirá una dicción del derecho, ya sea a favor o en contra, en un conflicto jurídico.

Hay sujetos cuya intervención suele ser decisiva para el sentido de la sentencia que se pronuncie, y que no obstante ello no son partes, como ocurre con los peritos y los testigos puesto que éstos no tienen el interés que peculiariza a las partes.

Una vez que se ha precisado el significado de parte, procederemos al análisis de aquellas que intervienen en el juicio de garantías, mismas que la Ley Reglamentaria de la Materia señala en su artículo 5º y que son: I. El agraviado o agraviados; II. La autoridad o autoridades responsables; III. El tercero o terceros perjudicados; y IV. EL Ministerio Público Federal.

A continuación procederemos a realizar algunas consideraciones respecto a las partes en el Juicio de Amparo.

AGRAVIADO O QUEJOSO

El agraviado como lo señala el Maestro Arturo Serrano Robles “... llamado también “quejoso”, es quien promueve el juicio de garantías, quien demanda la protección de la Justicia Federal, quien ejercita la acción constitucional, el que equivale, en un juicio ordinario, al actor”¹¹

“Comúnmente se confunde al agraviado con el quejoso o sea con la persona que inicia y prosigue el juicio de amparo pero esa identificación no siempre es conforme a la verdad. Por agraviado debe entenderse la persona que sufre una lesión jurídica por virtud de un acto violatorio de la Constitución, incluyendo en este concepto a las leyes anticonstitucionales, pero con mucha frecuencia la demanda de amparo se presenta por quien, en realidad no ha sufrido tal agravio, lo que demuestra la falsedad de la identificación de que se trata”¹².

Podemos señalar que el quejoso o agraviado, es la parte que ataca un acto de autoridad que considera lesivo a sus derechos y consecuentemente que viola sus garantías individuales, en cualquiera de los supuestos establecidos por el artículo 103 de la Constitución y que se reproducen en el artículo 1º de la Ley de Amparo.

No debemos pasar inadvertido que regularmente en los juicios de amparo, ya sea directo o indirecto, a la parte quejosa, específicamente al agraviado, se le denomina también como peticionario de garantías o impetrante de amparo, los cuales se utilizan únicamente como sinónimos para tener una mejor redacción en acuerdos o resoluciones dictadas por los tribunales.

El menor de edad también puede pedir amparo sin la intervención de su legítimo representante cuando éste se halle ausente o impedido; pero en tal caso

¹¹ SERRANO ROBLES, Arturo. Manual del Juicio de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª ed., Ed. Themis, México, 1996, p. 12.

¹² PALLARES, Eduardo, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, México, 1967, p.11.

el órgano de control, sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes, le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio, a menos que dicho menor hubiese cumplido ya catorce años, porque entonces él mismo podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda (artículo 6º de la Ley de Amparo).

Es pertinente precisar que las personas morales deben promover el juicio de amparo, a través de su representante legal, como lo prescribe el artículo 8º de la Ley de Amparo; al respecto cabe mencionar que el Estado por una ficción legal tiene una doble personalidad, la de carácter público cuando actúa con imperio en virtud de las atribuciones que le son propias, conforme a su naturaleza y la privada, actuando como cualquier sujeto de derecho, en esa tesitura puede interponer el juicio de amparo, de conformidad con el numeral 9 de la Ley. A este respecto cabe indicar que el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, señala quienes son personas morales, expresando que tienen tal carácter:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal.
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las asociaciones distintas a las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la Ley;
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada en los términos del artículo 2736.

Como hemos visto, con las personas morales de derecho privado, no existe ningún problema para la interposición del amparo, pues necesariamente es por medio de sus legítimos representantes; sin embargo, de acuerdo a las **personas morales de derecho público**, debemos establecer que si bien, es una entidad pública que se encuentra encargada de velar por el bien común, también puede

actuar como entidad jurídica de derecho privado en una relación de coordinación, porque si bien es poseedor de bienes inmuebles propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, también es necesario entrar en relaciones de naturaleza civil con poseedores de otros bienes, por lo que al adoptar una personalidad de ente privado, lo hace capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones; por lo cual, se encuentra en aptitud de interponer juicio de amparo por medio de sus funcionarios o representantes que las leyes designen, sólo cuando el acto de autoridad afecte sus intereses patrimoniales.

AUTORIDAD RESPONSABLE

Autoridad, es el individuo o conjunto de ellos que de hecho o de derecho, ejecuten actos de carácter legislativo, administrativo o judicial, esto en atención a que toda autoridad del estado se encuentra comprendida en cualquiera de los tres poderes; ahora bien, para los efectos del amparo podemos señalar la definición proporcionada por el Licenciado Arturo Serrano Robles y es la siguiente definición:

“Es la parte contra la cual se demanda la protección de la Justicia Federal; es el órgano del Estado que forma parte de su gobierno, de quien proviene el acto que se reclama (ley o acto en sentido estricto), que se impugna por estimar el quejoso que lesiona las garantías individuales o que transgrede en su detrimento el campo de competencias que la Carta Magna delimita a la Federación y a sus Estados miembros; esto es, que rebasa las atribuciones que respecto de una y otros la Constitución ha precisado.”¹³

Debe decirse que el sentido en que está empleado el término autoridad en la fracción I del artículo 103 Constitucional y primera del artículo 1° de la Ley de Amparo, es el siguiente: por “autoridades” se entiende a aquellos órganos estatales de ipso o de jure, con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones generales o

¹³ SERRANO ROBLES, Arturo, Op. Cit., p. 21.

particulares, de hecho o jurídicas, o bien produce una alteración o afectación de ellas de manera imperativa, unilateral y coercitiva”¹⁴

La Ley de Amparo señala a la autoridad responsable, en su artículo 11, como la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, de lo que se desprende que existen dos clases de autoridades responsables: las ordenadoras, que son las que emiten la Ley o el acto de molestia y las ejecutoras, que pretenden aplicarlos o ejecutarlos en perjuicio del quejoso; en dichos términos, pueden ser enjuiciadas por medio del amparo todas las autoridades del país.

Dichas responsables tienen limitada su representación en el amparo, ya que únicamente el Presidente de la República puede serlo por conducto de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, según el asunto de que se trate y las demás autoridades, sólo pueden nombrar delegados, además de que únicamente pueden interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto que se les imputa.

Finalmente, para dejar claro este punto, a continuación se transcribe la tesis de jurisprudencia número P.XXVII/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, Tomo V, Febrero de 1997, página 118, que dice:

“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: “AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término “autoridades” para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en

¹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de Amparo, trigesimasexta ed., Ed. Porrúa, México, 1999, p. 187.

posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.”, cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho, con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican, o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen la potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades”.

Grandes controversias se han suscitado en torno a si los organismos descentralizados son o no autoridades responsables en el juicio constitucional; y la respuesta la encontramos en la ley que los crea, esto es, si dicha ley autoriza a esos organismos a ordenar o a ejecutar por sí mismos sus determinaciones (actos de autoridad), sin tener que acudir al auxilio de otra autoridad; entonces ese organismo, es autoridad para efectos del juicio de garantías.

TERCERO PERJUDICADO

“Es quien, en términos generales, resulta beneficiado con el acto que el quejoso impugna en el juicio de amparo y tiene, por lo mismo, interés en que tal

acto subsista y no sea destruido por la sentencia que en el mencionado juicio se pronuncie. Por ello debe ser llamado a dicho juicio y tener en éste la oportunidad de probar o alegar en su favor. Podría decirse que hace causa común con la autoridad responsable, que también se empeña en que el acto que de ella se combate quede en pie.”¹⁵

El maestro Carlos Arellano García señala que podemos considerar que el tercero perjudicado ocupa el carácter de litis consorte con la autoridad responsable por la identidad de intereses que los puede unir, pero en sentido estricto, la autoridad responsable y el tercero perjudicado no tienen deberes legales comunes. En efecto, el tercero perjudicado no debe rendir un informe justificado. Además, no tienen representante legal común y su actuación es totalmente independiente en el juicio de amparo.

También el jurista Eduardo Pallares lo denomina como contraparte del Quejoso. De acuerdo con el artículo 5° de la Ley de Amparo, fracción III es parte en el juicio de amparo donde figura como tercero perjudicado. Por contraparte del quejoso debe entenderse el actor respecto del demandado y éste respecto de aquél en los juicios civiles, laborales o administrativos, incluyendo entre los civiles, los mercantiles. Como la sentencia que concede el amparo tiene por efecto nulificar el acto reclamado, restituir al quejoso en el goce de la garantía violada y reponer las cosas al estado que tenían antes de la violación, de ello resulta que la contraparte del quejoso está legitimada en el juicio porque en éste se discuten sus derechos y el fallo que lo resuelve puede afectar sus intereses.

Como datos históricos respecto del tercero perjudicado, es conveniente resaltar, que fue la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia la que en 1872, consideró que por equidad debían admitirse sus alegaciones y pruebas instrumentales, aunque partiendo de la base de que no era propiamente parte en el juicio.

¹⁵ SERRANO ROBLES, Arturo, Op. Cit., p.26

El Código de Procedimientos Civiles de 1908 ya reconoció al tercero perjudicado como parte, pero éste podía apersonarse, sin que se le citara, y llegar al juicio en la etapa en que el mismo se encontrara. Y fue también la jurisprudencia de la Suprema Corte la que inicialmente dio cabida a los terceros en los amparos administrativos.

De lo anterior podemos señalar, que al tercero que se encuentre directamente interesado en la supervivencia del acto reclamado, se le atribuye el carácter de tercero perjudicado, como expresamente lo establece la Ley de Amparo, en el artículo 5º, fracción III, en sus tres incisos; además, debe dársele la oportunidad de defender sus derechos, pues podría expresar argumentos y aportar elementos que acreditaran la constitucionalidad del acto de autoridad y que se negara el amparo o en su caso para decretar el sobreseimiento del mismo.

MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN

El artículo 107, fracción XV del Pacto Federal, dispone que el Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo, pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público. El Representante Social Federal actúa en los juicios de amparo como defensor del orden constitucional, de los tratados internacionales debidamente celebrados y del principio de legalidad en todas sus manifestaciones; en los juicios de amparo indirectos está facultado a presentar pruebas, formular alegatos en la audiencia constitucional; en los amparos directos, sus facultades se reducen a formular pedimentos o abstenerse de hacerlo, dependiendo si está o no de por medio el interés general.

El Ministerio Público Federal está obligado a vigilar que los juicios de amparo no se suspendan en su tramitación, sino que se prosigan hasta que se

dicte sentencia definitiva; es una parte equilibradora de las pretensiones de las demás partes, desde el punto de vista constitucional y legal, y “tiene por objeto que se respete la Constitución y no se violen garantías que la misma otorga ni la soberanía local o federal, según sea el caso”¹⁶; permitiéndosele interponer los recursos que señala la Ley de Amparo, independientemente de las obligaciones que ella le precisa tendientes a la pronta y expedita administración de justicia (artículo 5º, fracción IV de la Ley de Amparo).

Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materia civil y mercantil, excluyendo la materia familiar, no podrá interponer los recursos mencionados, ya que en dichos juicios solamente se afectan intereses de particulares.

Se debe considerar al Ministerio Público Federal como “la institución pública dependiente del poder ejecutivo que colabora en la administración de justicia y cuya función principal consiste en velar por el cumplimiento de las disposiciones que afecten el interés general, lo que le da el carácter de Representación Social”¹⁷, y para actuar como parte del juicio constitucional, debe acreditar que el negocio de que se trate cause perjuicio al interés general.

El fundamento legal para que el Ministerio Público de la Federación pueda intervenir como parte en los juicios de amparo se encuentra en el artículo 2º, fracciones I y II, y 5º, fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en relación con los diversos 107, fracciones V, VIII y XV de la Constitución, así como el 5º, fracción IV de la Ley de Amparo.

Podemos concluir que el Ministerio Público Federal, es la institución pública dependiente del poder ejecutivo que colabora en la administración de justicia y cuya función principal consiste en velar por el cumplimiento de las disposiciones que afecten el interés general, lo que le da el carácter de representante social y

¹⁶ PALLARES, Eduardo, Op. Cit., p. 166.

¹⁷ PALLARES Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 23ª. Edición. Ed. Porrúa. México 1997. p.563.

para poder actuar como parte del juicio constitucional, debe acreditar que el negocio de que se trate causa perjuicio al interés general; de otra manera no se justifica la denominación de parte.

Por último, no debemos pasar inadvertido el texto del numeral 113 de la Ley de Amparo, en la cual se establece lo siguiente:

ARTICULO 113. No podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución. El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición.

1.6. CLASES DE AMPARO.

El fundamento Constitucional del juicio de amparo lo encontramos en el artículo 103 de la Constitución y las bases del mismo, en el artículo 107 del mismo ordenamiento supremo.

El artículo 103 prevé la procedencia genérica del juicio de amparo en los siguientes términos.

Art. 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Por su parte el artículo 107 Constitucional, prescribe en sus fracciones V y VII, lo siguiente:

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 a las bases siguientes:

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) En materia penal contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares;

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las juntas Locales o la Federal de conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten;

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.

De lo establecido en las fracciones transcritas del artículo 107 constitucional, se desprende la procedencia de las dos clases de amparo que conocemos: el llamado Amparo Directo, también llamado uni-instancial, que es el contemplado en la fracción V y el Amparo Indirecto o bi-instancial, que se contempla en la fracción VII. Resulta importante determinar la procedencia de cada uno de los tipos de amparo señalados, conforme a las hipótesis que se señalan en las mismas fracciones, así como en la Ley de Amparo, toda vez que la solicitud de amparo debe ser dirigida a la autoridad que resulte competente de acuerdo al caso concreto.

Para los fines del presente trabajo resulta importante el análisis del llamado Amparo Indirecto que se contempla en la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo para una mejor comprensión y poder diferenciarlo del Amparo Directo, tocaremos lo que

consideramos importante de éste, enunciando su procedencia legal y lo relativo a la autoridad que conoce del mismo.

1.6.1 AMPARO DIRECTO.

La Ley de Amparo, en su artículo 158, dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 Constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por Tribunales Civiles, Administrativos o del Trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de Ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, solo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.

Conforme a lo dispuesto por la fracción V del artículo 107 constitucional y el transcrito artículo 158 de la Ley de Amparo, las autoridades federales competentes para conocer el Juicio de Amparo Directo, son los Tribunales Colegiados de Circuito y en el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, encontramos la siguiente definición en relación a dichos tribunales:

Tribunales Colegiados. I. Son los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de conocer de los juicios de amparo directo contra sentencias

definitivas o laudos, por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, en los casos bajo los términos establecidos en su Ley Orgánica.

Debemos hacer notar que en el TÍTULO TERCERO de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establece la existencia de los Tribunales de Circuito, los cuales se dividen en Tribunales Unitarios de Circuito y en Tribunales Colegiados de Circuito, es importante resaltar esta situación, toda vez que los Tribunales Unitarios de Circuito, en materia de amparo, solamente conocerán de amparos contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito (Artículo 29 de la Ley Orgánica), pero de ninguna manera podrán conocer de Amparo Directo.

“Las dos especies de tribunales de circuito reciben su senda denominación atendiendo a su integración, ya que los unitarios están personificados en un solo magistrado, en tanto que los colegiados se componen de tres miembros”;¹⁸ “mismos que fueron creados en 1951, dotados de competencia para conocer de la acción de amparo en única instancia contra sentencias definitivas y contra laudos. Exceptuando la situación prevista en la fracción IX del artículo 107 constitucional, las resoluciones que ellos pronuncian en materia de amparo directo no admiten, en principio, recurso alguno”.¹⁹

La competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se encuentra establecida en la fracción I, del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que a la letra establece:

Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, con competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

I De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

¹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano 12ª. edición, Editorial Porrúa., México 1999, p. 847.

¹⁹ GONZALEZ COSIO, Arturo. Op. p.195

a) En materia penal, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculpados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas;

b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales sean locales o federales;

c) En materia civil o mercantil, de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación, de acuerdo a las leyes que las rigen, o de sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios del orden común o federal, y

d) En materia laboral de laudos o resoluciones dictadas por juntas o tribunales laborales federales o locales;

Consideramos que los puntos desarrollados en relación al Amparo Directo resultan suficientes para entender cuando y contra que actos de autoridad procede el mismo, contrastándolo con el Amparo Indirecto, cuyos aspectos fundamentales se expondrán a continuación.

1.6.2. AMPARO INDIRECTO.

Toda vez que al inicio del presente punto se transcribió la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece lo relativo al Amparo Indirecto, procederemos al análisis de lo que establece la Ley de Amparo respecto a esta clase de Juicio de Garantías, así como a la competencia para conocer del mismo conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Título Segundo, del Libro Primero, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula lo relativo al Juicio de Amparo, ante los Juzgados de Distrito y conforme a lo establecido en la fracción VII del artículo 107 de nuestro ordenamiento supremo, sabemos que este tipo de amparo es el llamado Indirecto o Bi-instancial.

El artículo 114 de la citada ley reglamentaria, establece en forma detallada en sus siete fracciones, los casos en que procede el Juicio de Garantías ante los jueces de Distrito, estableciendo a la letra:

ARTÍCULO 114. El amparo se pedirá ante Juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la Ley de la materia conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

III. Contra actos de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben;

IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de terceraía;

VI. Contra las leyes o actos de la autoridad federal o de los estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º. de esta Ley; y

VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

Conforme a lo dispuesto por la fracción VII del artículo 107 constitucional y el artículo 114 de la Ley de Amparo, los órganos jurisdiccionales competentes para conocer del Juicio de Amparo Directo, son los Jueces de Distrito y respecto a estas autoridades, el maestro González Cosío nos dice, que:

“Los juzgados de distrito surgieron en 1824, han venido evolucionando, otorgando hoy a los gobernados, una justicia federal precisa y equitativa, tienen como titular a un juez. La competencia de los juzgados de distrito es muy amplia, ya que incluye, por un lado, el conocimiento y resolución de todos los juicios de amparo indirecto; y por el otro, el de los juicios penales, civiles y mercantiles de carácter federal (arts. 48 y 50 a 55 de la L.O.P.J.F), actúan como juzgadores de primera instancia, ya que dicho amparo indirecto bi-instancial, el que en primer grado se substancia ante ellos y en segundo ante el Tribunal Colegiado de Circuito si se trata de actos en sentido estricto, contra las sentencias dictadas en los juicios de amparo indirecto, procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, cuando se controvierte la constitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento o la invasión de facultades de las autoridades federales o locales; y en los demás casos, ante los tribunales colegiados de circuito, salvo la facultad de atracción que conserva la Suprema Corte de Justicia. Y, asimismo, que en contra de las sentencias pronunciadas en los juicios penales, civiles y mercantiles de carácter federal, procede el recurso de apelación normalmente ante los tribunales unitarios de circuito.”²⁰.

En efecto tal y como lo señala el citado tratadista, los Jueces de Distrito, como órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación conocen tanto de juicios del orden federal, esto es, en aplicación de leyes federales, como del Juicio de Garantías y en relación a éste, actúan como juzgadores de primera instancia, toda vez que la resolución emitan en la Audiencia Constitucional, es susceptible de ser impugnada, mediante el recurso de Revisión, ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda a su Jurisdicción, de ahí la denominación que se da a esta clase de amparo Bi-instancial.

La competencia de los Juzgados de Distrito, se determina por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y resulta pertinente el transcribir los

²⁰ Ibidem, págs. 226 y 227.

artículos relativos, toda vez que los mismos han experimentado una especialización no solo por materia, sino también en virtud de la función que realizan, esto es, en ejercicio de sus facultades como órganos jurisdiccionales y como órganos que conocen de los juicios de garantías por violaciones a las garantías individuales de los gobernados, veamos el contenido integro de los artículos que determinan la competencia de estos juzgados y que se encuentran dentro de la citada Ley Orgánica.

Artículo 48. Los jueces de distrito que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos a que se refieren los artículos del presente capítulo.

Artículo 50. Los jueces federales penales conocerán:

1. De los delitos del orden federal.

Son delitos del orden federal:

a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b) a l) de esta fracción;

b) Los señalados en los artículos 2º. a 5º. del Código Penal;

c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las delegaciones de la República y cónsules mexicanos;

d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;

e) Aquéllos en que la Federación sea sujeto pasivo;

f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;

i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servidor público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;

j) Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación;

k) Los señalados en los artículos 389 del Código Penal cuando se prometa o se proporcione un trabajo de dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal;

l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal; y

m) Los previstos en los artículos 366, fracción III; 366 Ter y 368 Quáter del Código Penal Federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional;

II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales; y

III. De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada.

Artículo 51. Los jueces de distrito de amparo en materia penal conocerán:

I. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de la privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos, o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito; y

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal en los términos de la Ley de Amparo.

Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

II. De los juicios de amparo que se promueven conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente; y

V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

Artículo 53. Los Jueces de distrito civiles federales conocerán:

I. De las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal;

II. De los juicios que afecten bienes de propiedad nacional;

III. De los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez;

IV. De los asuntos civiles concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular;

V. De las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal;

VI. De las controversias ordinarias en que la Federación fuere parte; y

VII. De los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de procesos federales que no estén enumerados en los artículos 50, 52 y 55 de esta Ley.

Artículo 54. Los jueces de distrito de amparo en materia civil conocerán:

I. De los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, en los casos a que se refiere la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo; y

III. De los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de amparo que no estén enumerados en los artículos 51, 52 y 55 de esta Ley.

Artículo 55. Los jueces de distrito en materia de trabajo conocerán:

I. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad laboral o de un procedimiento seguido por autoridad del mismo orden;

II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia de trabajo, en términos de la Ley de Amparo;

III. De los juicios de amparo que se promuevan en materia de trabajo, contra actos de autoridad distinta de la judicial; y

IV. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales de trabajo ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

De lo desarrollado en este punto, se desprende, que de los amparos contra actos de autoridad, que no son competencia de los Tribunales Colegiados de

Circuito, serán del conocimiento de los Jueces de Distrito, conforme a las disposiciones de nuestra Constitución, de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

2.1. ANTECEDENTES

FRANCIA.

Si bien en el presente apartado nos referimos en específico a los antecedentes del Contencioso Administrativo en México, no podemos dejar de señalar, por su trascendencia, que los tribunales administrativos surgen en Francia, y su primer antecedente es la ley 7-14 de octubre de 1790, complementada a su vez con la Ley de 16-14 de agosto del mismo año.

Tales disposiciones dieron vida al Consejo de Estado Francés, con lo cual quedan separadas las funciones judiciales de las funciones administrativas.

Respecto de la Ley de 16-24 de agosto, Héctor Fix Zamudio dice que:

“Las funciones judiciales son diversas y deben estar siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, so pena de violación de ley, entorpecer de cualquier manera, las actividades de los organismos administrativos, ni citar ante sí a los funcionarios administrativos, con motivo de sus funciones.”²¹

²¹ FIX ZAMUDIO, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Edición de El Colegio Nacional, México, 1983, pág. 62.

En sus inicios, dicho órgano fue dependiente de la administración pública, teniendo a su cargo la elaboración de proyectos, reglamentos y la resolución de controversias administrativas.

Posteriormente obtiene su independencia respecto de la administración, y del año 1790 a 1872 funciona como un tribunal de justicia retenida, es decir: sometía sus resoluciones al Jefe de Estado, resolviendo éste en definitiva.

Con posterioridad a 1872 desempeña sus labores como un Tribunal de justicia delegada, es decir, emite sus resoluciones en forma autónoma.

El Consejo de Estado Francés ha adquirido gran prestigio debido a su independencia ante las autoridades administrativas y a su constante jurisprudencia, lo que ha permitido convertirse en un efectivo protector de los administrados tanto en el ámbito de la legalidad como la tutela de los derechos de los individuos, consagrados en la Constitución.

Ante la abundancia de asuntos por resolver, por decreto de 30 de septiembre de 1953, la legislación francesa creó los Tribunales Administrativos de primera instancia, quedando el Consejo de Estado como tribunal de apelación y de última instancia.

Sus decisiones no pueden ser revisadas por órgano judicial, ya que se encuentra en el mismo nivel Constitucional que la Suprema Corte de Justicia.

La influencia que ha tenido el Consejo de Estado ha sido decisiva, pues se han creado organismos similares en varios países europeos y de América Latina, sin exceptuar a México.

ÉPOCA COLONIAL.

Los antecedentes históricos del Contencioso Administrativo en México, quedan situados en la época colonial, durante las primeras décadas de esta época, los aborígenes fueron sometidos al pago de fuertes tributos económicos, aparte del trato brutal de que fueron objeto. Ante esta situación intervinieron tanto la Audiencia como los Reyes de España buscando paliar la situación, cosa que no lograron por la ambición desmedida de los encomenderos, quienes se encargaban de cobrarles fuertes tributos a los indios.

Ante tal arbitrariedad de los encomenderos, los indios recurrían a la Audiencia a exponer sus quejas, que la mayoría de las veces no prosperaban ante las falacias de estos recaudadores de impuestos.

Cabe señalar que las Audiencias Reales de Indias fungían como un órgano de apelación, al que podían recurrir todos aquellos que se sintieran agraviados por determinado acto de autoridad.

Dicho procedimiento jurisdiccional, si bien dejó mucho que desear, se considera como el antecedente más remoto del Contencioso Administrativo en México.

Juan Solórzano, citado por Jacinto Pallares, dice lo siguiente: “En su inicio la rama más importante del poder judicial colonial estuvo constituida por las audiencias reales de indias. Ellas conocían de todas las cosas que Virreyes y Gobernadores proveyeran a título de gobierno. Está ordenado que si alguna parte se sintiera agraviada puede apelar y recurrir a las audiencias reales... y allí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revocan y moderan los autos y

decretos de los virreyes y gobernadores. A quienes estrechamente está mandado que por ningún modo impidan o estorben este recurso”²²

Si bien en este período no estaban debidamente precisadas las funciones públicas, los órganos judiciales del momento, como eran las Audiencias y el Consejo de Indias, tenían facultades para conocer y resolver sobre conflictos administrativos.

Narciso Sánchez Gómez, nos da una excelente exposición de la situación administrativa y judicial de ese momento, señalando:

“En la misma época, la mezcla de funciones administrativas y jurisdiccionales nos coloca en la presencia de órganos unipersonales o colegiados, que fungían como autoridades administrativas y judiciales. Sin embargo es pertinente observar la atención puesta por los Reyes de España en cuidar de su imparcialidad en cuanto el ejercicio de la función jurisdiccional”.²³

LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

La Constitución de Cádiz de 1812, que tuvo vigor tanto para España como para el México virreinal, y la creación de un Consejo de Estado en nuestro país similar al francés, carecieron de una buena aplicación; esto, y lo inacabado del segundo lo llevaron a su paralización.

Durante esos años prevaleció la idea de que las controversias debía resolverlas el poder judicial. La constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814 va en ese sentido, sin olvidar también que careció de una efectiva aplicación por motivo de la lucha armada por nuestra independencia de España.

²² Cit. Pos., SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Segundo curso. 17ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1996, pág, 798.

²³ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 1998, pág. 444.

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Este texto constitucional da vida a un Consejo de Gobierno, el cual tenía entre otras facultades, elaborar dictámenes en las consultas y demás negocios en que le requiriera el presidente. El mismo tenía la facultad de recurrir y oír al Consejo de Gobierno cuando éste conociera de asuntos particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia cuando ésta conociera sobre controversias contenciosas, según lo establece el artículo 116, fracción IX de este texto constitucional.

Si bien estas instancias eran limitadas, ya eran órganos de defensa judicial con los que contaba el particular en contra de la administración, cuando la misma le afectaba en su esfera de derechos.

El artículo 137, fracción II, del mismo texto constitucional dio facultades a la Corte Suprema de Justicia para que resolviera sobre asuntos que tuvieran que ver con contratos o negociaciones en los que hubiera intervenido el gobierno federal o sus agentes.

LAS SIETE LEYES CENTRALISTAS DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1836.

El artículo 2º, fracción II de esta Constitución (1ª. Ley), dispuso de un órgano de defensa judicial denominado reclamo, con el que contaba el particular contra los actos de expropiación, cuya causa fuere de utilidad pública, siendo ordenados por el Presidente de la nación o por los gobiernos estatales.

Parte del artículo 2º, fracción III, citado por Fix Zamudio, indicaba lo siguiente:

“Son derechos del mexicano: III. No poder ser privado de su propiedad, ni de libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte”.²⁴

El procedimiento para que se llevara a cabo la privación, debía tener el visto bueno del presidente y sus cuatro ministros si fuere en la capital y por el gobierno y junta departamental en los lugares en que tuviera lugar, y el dueño, ya fuera particular o persona moral, debía ser indemnizado previa evaluación de dos peritos, designados uno de ellos por el afectado.

El acto emanado por cualquiera de estas autoridades, debía reclamarla el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los departamentos, ante el tribunal superior respectivo del lugar. El reclamo tenía la facultad de suspender la ejecución hasta que se dictara sentencia.

La segunda ley constitucional hace mención del Supremo Poder Conservador, del que hablamos con anterioridad.

La ley quinta, artículo 12, fracción VI, se refiere a la competencia de la Suprema Corte para conocer de las controversias judiciales respecto de contratos o negociaciones de los que el gobierno es parte.

La misma ley, en su artículo 1º, señala la organización del Poder Judicial de la Federación, el cual está representado por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos y los de hacienda, y en juzgados de primera instancia.

LAS BASES ORGANICAS DE 12 DE JUNIO DE 1843.

En este documento se mantiene la separación de poderes y a la Suprema Corte se le faculta para conocer de juicios contenciosos-administrativos, así mismo tenía injerencia sobre contratos que el gobierno hubiera autorizado.

²⁴ FIX ZAMUDIO, Héctor, op. cit. pág. 79.

La fracción V le autorizaba para conocer de las controversias judiciales entre departamentos, o de una contienda surgida entre un particular contra un departamento, siempre y cuando el asunto fuera realmente contencioso.

El artículo 115 mantenía a los tribunales especiales de hacienda, comercio, y minería, en tanto que el artículo 111 declara referencia al Consejo de Estado, le señalaba las obligaciones que tenía éste de darle indicaciones al gobierno conforme a todo lo manifestado por estas bases y lo demás de que el mismo gobierno le consultare.

BASES DE LA REPÚBLICA DEL 23 DE ABRIL DE 1853

El artículo 9 de las mismas ordenaba la necesidad de nombrar un Procurador General de la Nación, para que la misma esté debidamente respaldada y representada en todos aquellos asuntos contenciosos en que se encuentre inmersa, y además será reconocido como autoridad federal por todo órgano judicial del país.

Andrés Serra Rojas nos da cuenta de cómo se establece el Consejo de Estado, y cómo se organiza para desarrollar su trabajo, con la transcripción del artículo 1º, sección segunda de estas bases, el cual señala:

“Sección segunda: debía proceder al establecimiento del Consejo de Estado, integrado por 21 personas. Sus trabajos se distribuían en cinco secciones de cada una de las Secretarías de Estado, las cuales evacuarían por sí todos los dictámenes que se les pidieran en las ramas respectivas, como consejos particulares de cada ministerio”.²⁵

²⁵ SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit, pág. 800.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LA LEY DE 1853

Comenta Andrés Serra Rojas que con la fecha arriba señalada, se establece el Consejo de Estado, que tuvo aplicación práctica por el constante cambio a que estaba sometido el país por causa de la lucha armada.

Con el decreto número 3861 de **25 de mayo de 1853** emanado del gobierno, surge la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, y con el decreto número 3862 del 17 de junio del mismo año, su reglamento, Con esos documentos, y en esa época, nace a la vida el Consejo de Estado como tribunal administrativo independiente del poder judicial.

La aparición de los textos anteriores, se deben a don Teodosio Lares, destacado funcionario mexicano que puso su conocimiento al servicio de Santa Anna. Andrés Serra Rojas nos ofrece un breve semblante de tan importante personaje:

“Don Teodosio Lares fue uno de los miembros más importantes del Partido Conservador Mexicano. Puso su talento y su cultura al servicio de Santa Anna y más tarde del imperio de Maximiliano. Ocupó varios puestos muy prominentes tales como Ministro de justicia, Negocios Eclesiásticos e Institución Pública, Presidente del Gabinete. Fue profesor de la Facultad de Derecho en la cual tuvo a su cargo la cátedra de Derecho Administrativo. Es propiamente el primer autor que organiza debidamente el contencioso-administrativo en México, su proyecto, controvertido en ley, se orienta al contencioso europeo, de la justicia retenida, es decir, es la propia administración activa la que resuelve sobre el asunto contencioso. Murió en el destierro en el año de 1870”.²⁶

Por ser un antecedente histórico de Contencioso Administrativo, veamos algunas de sus principales disposiciones.

El artículo 1° de la Ley, hizo una separación entre la autoridad administrativa y la judicial, al establecer que la autoridad judicial no es competente para conocer sobre cuestiones administrativas.

²⁶ Ibídem. Pág. 801.

El artículo 2° se refiere a las cuestiones de administración, como son las referentes a las obras públicas, a los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración, a las rentas nacionales, a los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria, que tengan por objeto el interés general de la sociedad, a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, y a su ejecución y cumplimiento.

El artículo 3°, señala que los funcionarios públicos como son los ministros de Estado, el Consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios, deberán mantenerse informados sobre cuestiones administrativas, conforme al reglamento expedido.

El artículo 4°, su contenido nos señala que en el Consejo de Estado se insertará una sección, la que deberá tener conocimiento de lo contencioso administrativo, la sección será integrada por cinco consejeros abogados, nombrados por el Ejecutivo Federal.

El artículo 5° indica que la sección tendrá un secretario nombrado por el Ejecutivo Federal, de entre los integrantes de la Secretaría del Consejo.

El artículo 6° hace mención a que en caso de controversia de atribuciones entre la autoridad administrativa y la judicial, quien resolverá será la Primera Sala de la Suprema Corte, que está integrada por dos magistrados propietarios y por dos consejeros, designados los cuatro por el Ejecutivo Federal, siendo presidente de este tribunal, quien lo sea de la misma Sala, que votará en caso de empate.

En materia Judicial, no se podía interponer una demanda ante los tribunales en sus tres formas de gobierno, esto es, federal, estatal, y local, no contra toda institución pública dependiente de la administración, sin que previamente ésta

tuviera conocimiento de una minuta, en la que se den a conocer las causas y motivos de la demanda, (artículo 7°).

Así mismo, la autoridad judicial no podía atentar contra los bienes nacionales, ni contra las tres formas de gobierno representativas de la administración. Si se autorizaba la venta de determinados bienes, la administración indicaba cómo efectuarla.

El procedimiento contencioso señalado en la legislación que ocupa nuestro estudio, se iniciaba presentado una reclamación al Ministro facultado para conocer del asunto; si este no se arreglaba en el lapso de un mes, pasaba a la sección de lo contencioso del Consejo, dándosele vista al afectado y al Procurador General; dentro del plazo de veinte días, éste debía contestar la reclamación al afectado, en seguida se abría el período de pruebas y alegatos, y al término de éste período, dentro de los quince días siguientes, sobrevénía una resolución.

La resolución debían conocerla las partes, pasándoles copia a todos los ministros. Los interesados en el asunto podían inconformarse en un plazo de diez días, sometiéndolo en su caso al libre arbitrio del gobierno en Consejo de Ministros, considerando que esta decisión final ya no aceptaba recurso alguno.

El afectado por las resoluciones del Consejo, podía inconformarse a través de los recursos de aclaración y de nulidad, debiendo resolver el mismo Consejo; si no se manifestaba ninguna posición contraria a la resolución del Consejo, esta quedaba firme.

La revolución de Ayutla desconoció del gobierno del dictador Santa Anna, llegando a su fin la Ley Lares; y la Ley de 26 de noviembre de 1855 termina con las leyes de 1852, con las que organizaba la administración de justicia.

INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Con el nacimiento de esta Constitución, se cuestionó severamente la existencia del Contencioso Administrativo en México, se mantuvo la división de poderes, se facultó al poder judicial para conocer controversias de lo contencioso administrativo. Los juristas de ese momento dejaron oír sus voces exclamando que el sistema en cuestión contravenía las disposiciones de la Constitución de 1857, puesto que esta había terminado con todo el engranaje legal Santa Annista, estableciendo un nuevo método que regulaba todo lo concerniente al contencioso administrativo.

Narciso Sánchez Gómez nos da el siguiente razonamiento al respecto de estos tribunales:

“Por lo tanto, durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857, se sostuvo la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, por ser contrarios a los artículos 13, 14, 17 y 50 de la misma, similares a los numerales 13, 14, 17 y 49 de la Ley Suprema vigente, y en consecuencia fue muy fuerte el argumento que insistía en que el Ejecutivo invadía atribuciones del Poder Judicial con la creación de tribunales administrativos”²⁷

Se argumentó que el establecimiento del sistema de lo contencioso administrativo era contrario con el principio de la división de poderes, conforme a lo señalado en el artículo 50 de la Constitución de 1857; y que al juzgar en materia administrativa, la administración invadía facultades propias del poder judicial.

Con la existencia de tribunales administrativos, recaían los poderes Ejecutivo y Judicial en una persona.

²⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, op. cit. pág. 445.

La existencia de tribunales administrativos entraba en franca contradicción con el artículo 13 constitucional, al señalar éste que nadie será juzgado por tribunales especiales; con el 14, porque el juicio se sigue ante un tribunal diferente a los previamente establecidos, y el 17, porque la administración no puede hacerse justicia por sí misma.

Demostrada la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, quedaba por determinar qué sistema, de acuerdo con la Constitución de 1857, sustituía al contencioso administrativo.

Surgieron dos grandes opiniones que cabe resaltar.

1. La que consideró que era el poder judicial de la federación quién debía conocer de las controversias surgidas por actos de la administración pública, y que el procedimiento para resolverlas es el mismo con que se ventilan las demás controversias de que tiene conocimiento ese poder.

Quedó manifiesto que es el poder judicial el que está facultado para conocer de todas las controversias de lo contencioso administrativo.

2. La segunda opinión consideró que si bien la justicia federal sustituyó a los tribunales administrativos, los asuntos controversiales sólo se resolverían mediante el juicio de amparo.

Esta segunda opinión es favorecida por el notable jurista don Jacinto Pallares, quien citado por Gabino Fraga, señala al respecto que:

“Entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso administrativo, pues él está suplido, y con ventaja, con el recurso de amparo en la parte que precede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857.”²⁸

La causa que generó tan emotivas opiniones, fue el artículo 97, fracción I, de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, que autorizó a los Tribunales de la Federación para conocer de asuntos que tenían que ver con la aplicación de las leyes federales.

Tal circunstancia reforzó la idea entre un sector importante de la población, que consideró que se le daba apoyo constitucional a dichos tribunales para que intervinieran en conflictos en que fueran parte los administrados y la administración pública federal.

Con lo anterior, quedaba patente que el particular podía intervenir judicialmente bajo otro sistema, diferente que el amparo, en donde se conocieran sus reclamos contra actos de la autoridad pública.

Pese a que el contencioso administrativo fue severamente impugnado, la citada fracción del artículo 97 de la Constitución de 57, no tuvo ningún obstáculo para su aplicación.

Por lo que se refiere al amparo, quedó de manifiesto que cuando un particular se sintiera agraviado por un acto de autoridad proveniente de tribunales administrativos, quedaba a salvo sus derechos para impugnarlo mediante el juicio de amparo. Gabino Fraga cita a José Algara respecto del juicio de amparo, la cita que dice:

²⁸ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 35ª. edición. Editorial Porrúa. México. 1997. pág. 453.

“Como si lo expuesto no fuera bastante, viene en auxilio del individuo para dar carácter a nuestro sistema el recurso extraordinario y privilegiado de amparo que nulifica todos los actos de autoridad que violan las garantías individuales.”²⁹.

Concluimos estas breves notas señalando que, sin duda alguna, estas dos figuras brevemente expuestas, convinieron y convienen en armonía, enriqueciendo el universo jurídico de nuestra vida nacional.

REFORMAS AL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

El artículo 49 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, similar al artículo 53 de la Constitución de 1857, tuvo tres adiciones.

La primera adición impedía que dos o más poderes en que se divide la nación, estuvieran bajo el dominio de una sola persona o corporación, ni que el Legislativo se deposite en un solo individuo.

La segunda reforma se llevó a cabo en 1938, la adición le negaba al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

La tercera reforma, de 1951, tuvo que ver con el otorgamiento de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo de la Unión. Ahora veamos que nos señala el texto vigente actual:

“Artículo 49.- el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

²⁹ Idem. Pág 453

“No podrán unirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

El artículo antes comentado guarda su fuerza, claridad y semejanza con el 49 de la Constitución de 1917.

El artículo 104, fracción I de la Constitución de 1917, manejó el mismo sistema judicialista y la división de poderes que la Constitución anterior, facultó a los tribunales de la federación para conocer de todas las controversias, fueran del orden civil o criminal, cuya causa esté motivada en el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, o los tratados internacionales.

Aunque dicho artículo no hace referencia a la materia administrativa, se estima que se encuentra contenida en lo que se refiere a las controversias civiles.

Si en dichas controversias se ven afectados intereses de particulares, podían conocer de éstas a petición del interesado, los jueces y tribunales del mismo orden común de los Estados, así como del Distrito Federal.

La sentencia de primera instancia podía apelarse ante el superior jerárquico del juez que conociera del asunto; en segunda instancia, el particular podía interponer el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo establecido por la Ley.

Con la reforma de 28 de enero de 1934 al primer párrafo de la fracción I, del artículo 104 constitucional, desaparece la última parte de dicho párrafo, y junto con él desaparece el recurso de súplica.

Posteriormente, a la fracción I del artículo comentado, se le adicionó un segundo párrafo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 30 de diciembre de 1946, y Andrés Serra Rojas nos ofrece la siguiente transcripción:

“Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:
1...

“En los juicios en que la Federación esté interesada, en 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 la ley federal; siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar dichos fallos. Por lo que se refiere a las entidades federativas, éstas podrán establecer tribunales administrativos para los asuntos locales de su administración pública, siempre que adicionen sus constituciones con un texto relativo.”³⁰

Como bien observamos, el artículo 104, fracción I de la Constitución de 1917 fue clave, pues a la par que fue objeto de varias reformas, también se le aplicaron diversas interpretaciones.

ÚLTIMAS REFORMAS AL ARTICULO 104, FRACCION 1-B DEL TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE, DEL 10 DE AGOSTO DE 1987.

Las últimas reformas podemos numerarlas de la siguiente forma:

El artículo 73, en su fracción XXIX-H, que se refiere a las facultades que tiene el Congreso para ordenar la creación de tribunales de lo contencioso administrativo, con plena autonomía para dictar sus fallos. La reforma es del 1° de agosto de 1987.

El artículo 104, fracción I-B, que se refiere a la interposición de los recursos de revisión contra las sentencias de los tribunales de lo contencioso administrativo, señalados en la fracción XXIX-H del párrafo anterior.

³⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Op cit. pág 809

Dichas revisiones estarán a cargo de los Tribunales Colegiados de Circuito, los que se sujetarán al procedimiento que la ley correspondiente de los artículos 103 y 107 de la Constitución señala para su trámite en amparo indirecto. La reforma es del 10 de agosto de 1987.

Siguiendo con este cuerpo de reformas, y conforme al artículo tercero, son derogados los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I, del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX, artículo 107 de nuestra constitución. Dicho decretó entró en vigor el día 15 de enero de 1988.

Andrés Serra Rojas nos aporta los siguientes conceptos que deben culminar con la puesta en práctica de un tribunal administrativo de plena jurisdicción en nuestro país, y que son los siguientes:

“a) Después de la reforma del artículo 104, fracción I, párrafo segundo de la Constitución, es indiscutible la constitucionalidad de los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotadas de plena autonomía para dictar sus fallos.

b) La amplia literatura de la doctrina procesal administrativa-nacional y extranjera-que apoya la creación de los tribunales administrativos.

c) La experiencia de otros países en el desarrollo de lo contencioso administrativo, fruto de la experiencia de sus juristas y del amplio desarrollo de su jurisprudencia.

d) El reconocimiento de lo contencioso administrativo en los países anglosajones, especialmente de los Estados Unidos del Norte en aspectos parciales de sus leyes administrativas.

e) Al amparo de la reforma constitucional han surgido diferentes tribunales administrativos, el último de los cuales es el que establece la ley de lo contencioso administrativo del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1971).

f) Admitido con hostilidad por unos, con grandes reservas por otros, hoy ha encontrado la franca adhesión de los juristas.”³¹

Hemos de recordar que el 19 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, entrando en vigor el primero de enero de 1996, con lo cual quedó abrogada la anterior de 1971.

Nos damos cuenta, la serie de dificultades que tuvo que sortear el contencioso administrativo en nuestro país, para que finalmente fuera aceptado.

Con la Constitucionalidad de los tribunales administrativos, se alcanza su plena legalidad, estabilidad y reconocimiento; y con entera satisfacción hoy podemos manifestar que es un medio más de defensa, entre otros, que tienen los gobernados para salvaguardar sus derechos, contra los actos de autoridad que intentan afectarlos.

2.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Un problema que se presentó en torno al tribunal fiscal en sus inicios fue respecto de la ubicación del organismo, ya que surgió en el ámbito del poder Ejecutivo, por lo que no puede considerarse como un órgano jurisdiccional, pues no se encuentra dentro del poder que constitucionalmente se encuentra establecido para tal función.

³¹ Ibidem. Págs. 809 y 810

Fue así como quedaron constitucionalizados los tribunales administrativos a partir de 1946 y bajo esa misma tesitura permaneció el Tribunal Fiscal de la Federación hasta 1967, año en que fue reformado el artículo 104 constitucional mismo que autorizaba al legislador federal para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, así mismo lo facultó para establecer normas para su organización, procedimiento y recursos, por lo que se confirmó la procedencia del recurso de revisión en contra de resoluciones definitivas de dichos tribunales.

Por lo que era necesario para la administración de la justicia en materia fiscal, que el Tribunal Fiscal de la Federación tuviera un fundamento en la Constitución Federal, por lo que se otorgó la facultad al Congreso para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso-administrativo dentro de los cuales estaba incluido el Tribunal Fiscal de la Federación, empero, esta facultad estuvo regulada en el artículo 104 fracción I, hasta 1987 año en que fue trasladado su contenido al artículo 73 fracción XXIX-H Constitucional.

Con estas reformas se rompió el vínculo jurídico requerido para que pudiera darse la figura de justicia delegada, concluyéndose que ésta clase de justicia ha desaparecido para dar paso a una justicia autónoma, sustentada en la independencia formal y material que el Tribunal ha alcanzado.

En consecuencia el Tribunal Fiscal de la Federación no cuenta entre sus atribuciones ni el control de la constitucionalidad de leyes ni de interpretación directa del texto constitucional. “En el ordenamiento mexicano el único órgano que decide en última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes es la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.³²

³² VÁZQUEZ ALFARO, José Luis Op. Cit. Pp. 159

ARTÍCULOS 104 FRACCIÓN I-B Y 73 FRACCIÓN XXIX-H

Fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1936, a través de la Ley de Justicia Fiscal expedida por el Presidente de la República Lázaro Cárdenas, en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la Unión para la Organización de los servicios Públicos Hacendarios, facultad otorgada al Poder Ejecutivo mediante decreto de 30 de diciembre de 1935, dicha ley facultaba al tribunal como un órgano de jurisdicción especial.

Era un tribunal administrativo encargado de la justicia fiscal que rompía con la tradición judicialista de la justicia federal y que no seguiría en el cauce del juicio de amparo, sino que tendría su propio camino procesal. Hasta el inicio de los trabajos del tribunal, la justicia fiscal y toda la justicia administrativa estaba en monopolio del Poder Judicial Federal a través del amparo. Era imposible en consecuencia cancelar y aceptar un tribunal y un proceso al margen de ese sistema tradicional y constitucional.

La inconstitucionalidad de la ley de justicia fiscal deriva pues del artículo 49 Constitucional que se refiere a la división de poderes, el cual no prevenía una excepción como la que instituía dicha ley ni tampoco otro texto la recogía.

La incredulidad en un tribunal que iba a ser parte del Poder Ejecutivo federal y a dictar sus sentencias en representación de este, así como a juzgar de la legalidad de los actos de este poder. La justicia del nuevo tribunal carecía de ella ya que era juez y parte a la vez”³³.

Esta situación perduró hasta la reforma del artículo 104 fracción I de la Constitución Política Federal en el año de 1946 al establecerse la posibilidad de la existencia de Tribunales Administrativos creados por una Ley Federal, con la cual se consigue constitucionalizar a los tribunales administrativos, sin embargo no se

³³ TRIBUNAL FISCAL DELA FEDERACIÓN. Congreso internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo VI, México, 1997, pp.162-163

encontrarían ubicados en el ámbito del Poder Judicial, condicionando la existencia de los mismos, a la necesidad de que estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, tal como lo establecía dicho artículo:

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

- I. 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 estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.
D.O.F. 30 XII 1946.

Esta constitucionalización solo fue en forma indirecta en el régimen mexicano, debido a que se le dotaba de plena autonomía pero solo para dictar fallos que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la Administración Pública federal o del Distrito Federal, territorios federales y los particulares.

La autonomía que gozaba el Tribunal al momento de su creación era otorgada por el Poder Ejecutivo, quien por delegación otorgaba al mismo la facultad jurisdiccional, cambiando esta situación a partir del Código Fiscal de 1967 al ser el Poder Legislativo quien le otorgaba esa atribución a través de la ley, precepto que a la letra dice:

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

- I. Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir 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 resoluciones.
D.O.F. 25 X 1967.

De tal forma que la mencionada reforma significó la constitucionalización en forma directa del Tribunal Fiscal de la Federación, al ser los Tribunales Colegiados de Circuito quienes conocieran de las revisiones sujetándose a los trámites establecidos en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 constitucionales, adicionando la fracción I-B, mismo que habla de las revisiones.

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

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen la 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.
D.O.F. 10 VIII 1987

Otra reforma que cambió el curso del Tribunal fue la reforma de marzo de 1987, referente al artículo 116 en su fracción IV, misma que sienta la base constitucional para que se instituyan tribunales de lo contencioso administrativo en los Estados.

Es por tal motivo que el proceso administrativo “se encuentra configurado como un mecanismo de control de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas y no como un instrumento de control de la constitucionalidad”.³⁴

En ese mismo año que el artículo 104 fracción I fue retomado, con la finalidad de trasladar al artículo 73 fracción XXIX-H la facultad del Congreso para crear tribunales de lo Contencioso Administrativo con el propósito de incluir el contenido del precepto reformado dentro del capítulo relativo al Congreso para dejar de estarlo en el dedicado al Poder Ejecutivo Federal como se puede observar a continuación:

³⁴ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. OP. Cit. Pp.157.

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;

Actualmente el artículo 73 fracción XXIX-H suprime de su texto el enunciado “o del Distrito Federal”, al crearse el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, modificado a plural en verbo referir y agrega la mención de la fracción IV, inciso e) del artículo 122 de la constitución, en referencia a la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Por lo que se puede decir que actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal constitucional pues la ley suprema del país dispone de manera general y enunciativa su autonomía y competencia.

2.3. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La función administrativa es la función encomendada a los órganos estatales, para que, en forma imparcial y colocándose por encima de las partes en conflicto, resuelvan las controversias que se susciten entre los administrados y las autoridades administrativas.

Puede considerarse que el control que ejerce la Administración Pública es insuficiente para proteger debidamente los intereses de los particulares, por lo que se manifiesta la necesidad de un control jurisdiccional que no fuese necesariamente judicial, lo cual fue contemplado por la Ley de Justicia Fiscal para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Sin embargo “la existencia de los tribunales administrativos y en el caso del Tribunal Fiscal de la Federación, implica el desempeño de la función jurisdiccional

por parte del poder ejecutivo, lo que no rompe, por una parte, con la integridad propia del poder del Estado como unidad, ni por otra impide que el causante pueda ocurrir al juicio de amparo en su momento”.³⁵

Es entonces un tribunal con función jurisdiccional si tomamos en cuenta que la palabra jurisdiccional tiene diversos significados: “como ámbito territorial; como sinónimo de competencia; como conjunto de poderes o autoridad de ciertos órganos del poder público y su sentido preciso y técnico de función pública de hacer justicia”,³⁶ tal como la menciona Eduardo J. Couture en su obra *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*. Esa función pública de hacer justicia deriva de la división de poderes del Estado que se establece a nivel constitucional.

El Tribunal fiscal resulta ser un órgano del Estado competente para desempeñar la función pública de administrar justicia, ante la existencia de una controversia, el procedimiento a través del cual se lleva a cabo dicha función pública es de tal naturaleza que reúne los requisitos procesales para ser considerado como un juicio, dado que existe una controversia entre dos partes con igualdad de oportunidades procesales para justificar sus pretensiones ante un juzgador, quien resulta ser un tercero independiente de ellas, con la obligación de resolver imparcialmente el conflicto sometido a jurisdicción.

Lo anterior resulta trascendente, ya que es este elemento el punto de diferencia entre el juicio contencioso administrativo y los medios de defensa que la ley prevé en la fase oficiosa del procedimiento, es decir ante la propia administración pública, en cuya hipótesis es la propia autoridad administrativa la encargada de resolver la instancia”.³⁷

³⁵ DE LA CUEVA, Arturo, *Derecho fiscal*. Editorial Porrúa; México; pp.240

³⁶ COUTURE, Eduardo, *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*. Ediciones de Palma, Buenos Aires Argentina. 3ª. Edición, 1990, pp.27

³⁷ ARREOLA ORTIZ, Leopoldo R. *Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación*. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1962, pp. 194

Para respaldar la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, es necesario determinar las principales características jurídicas del mismo:

- a) “Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional; su fundamento debe apoyarse en el artículo 104 fracción I, párrafo segundo, de la Constitución. Al constituir un tribunal administrativo creado por una ley federal, con plena autonomía para dictar sus fallos, la dependencia del tribunal debe ser análoga a la del Poder Judicial.
- b) El Tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste. Su establecimiento se debió precisamente para mantener el principio de la división de poderes y el respeto del Poder a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Es esto lo que consagra el artículo 1º de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. 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.
- c) El Tribunal Fiscal es un tribunal de derecho. La Suprema Corte ha resuelto que para decidir una cuestión que se someta a su conocimiento, no precisa que se invoque en la demanda respectiva el precepto legal que se estime aplicable, si de los hechos aducidos en dicha demanda se infiere cual es el dispositivo legal que rige tales hechos, pues en tal evento tiene la obligación de decidir aquella cuestión conforme al derecho aplicable.
- d) La competencia del Tribunal es limitada y, salvó los casos señalados en la ley, su competencia no debe extenderse. Como organismo estatal una competencia restringida y que deriva principalmente de la ley, sin que sea admisible que ejerza competencia alguna no provista por la única fuente de la que puede derivarse y que es la legislación positiva.
- e) El Tribunal es un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida. La exposición de motivos de la ley de justicia fiscal insistió en que: ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrán intervención alguna de 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.
- f) El Tribunal no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, pues debe limitarse a declarar la nulidad de los actos combatidos en los juicios contenciosos que se planteen o reconocer

la validez de tales actos o procedimientos, pues no hay forma legal en la que aparezca que dicho tribunal esta investido de la facultad de examinar y decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas a los tribunales judiciales de la federación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

- g) El tribunal corresponde al contencioso de anulación. Será a lo sumo, el órgano sometido a la jurisdicción del tribunal, y no el Estado, como persona jurídica”.³⁸

Es en el año 2001 cuando a través de una reforma en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se modifica su denominación para quedar como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, teniendo como características principales que es un tribunal de justicia delegada dotado de facultades de decisión sin sujeción a ningún control del Poder Ejecutivo, en sus inicios el Tribunal solo ejercía funciones de anulación en materia fiscal, actualmente tiene facultades para declarar la existencia de un derecho subjetivo abarcando además materia administrativa, sin embargo no tiene facultades para hacer cumplir sus sentencias lo que evita una adecuada impartición de justicia, por lo que resulta necesaria una reforma en materia de sentencias.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra de una Sala Superior y veintitrés salas regionales foráneas y once salas regionales metropolitanas, distribuidas en diecisiete regiones, mismas que corresponden a la división territorial mexicana.

El Presidente de la República, con la aprobación del Senado, nombrará a los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quienes durarán seis años en cargo, a partir de la fecha de su designación.

Podrán ser ratificados los magistrados de la Sala Superior por un periodo de nueve años al término del cual serán inamovibles, así mismo los magistrados

³⁸ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1990. pp. 1148-1150.

de las Salas Regionales podrán ser ratificados por un periodo de seis años al término del cual podrán ser inamovibles.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compondrá de once magistrados especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales elegirán al Presidente de Tribunal, siendo necesaria la presencia de por lo menos siete de sus miembros para que la Sala Superior pueda sesionar validamente.

Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente. Cuando se apruebe un precedente o se fije la jurisprudencia por el Pleno, se elaborará la tesis y el rubro correspondiente para su publicación.

Las sesiones del Pleno serán públicas a excepción de que sean ventiladas cuestiones administrativas, o en su caso la moral, el interés público o la ley así lo exijan, en cuyo caso las sesiones del Pleno serán privadas.

El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será designado en la primera sesión que en el año tenga el Pleno de la Sala Superior, durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata, será auxiliado por la Oficialía mayor, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna y las demás unidades administrativas que establezca el reglamento interior, para el desempeño de las funciones que le corresponden.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrá Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se señalan en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con excepción de los que corresponda resolver el Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, los cuales se encargarán de la instrucción.

Se faculta a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para fijar las bases que habrán de normar la carrera jurisdiccional en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa bajo los principios de eficiencia, capacidad y experiencia.

Cuando una ley otorgue competencia al Tribunal sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación.

En razón de las características anteriores del Tribunal, vemos que se encuentra en un proceso de integración de toda una esfera jurisdiccional administrativa, similar a la del Poder Judicial.

2.4. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Este Tribunal se integra por la Sala Superior y por las Salas Regionales, que por razones de carga de trabajo se ha llevado a cabo la descentralización de estas últimas.

La Sala Superior del Tribunal en la actualidad se constituye con once Magistrados, de entre los cuales elegirán al Presidente del mismo, bastando la presencia de siete de sus miembros para que se puedan efectuar sesiones y las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, los que podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso

de empate, el asunto se definirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará al ponente.

La evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido lenta, pero en forma ascendente en el alcance de impartición de justicia, puesto que nace como un Órgano con atribuciones de justicia delegada, ya que la Ley de Justicia Fiscal en su primer precepto legal, establecía que los fallos se emitirían en representación del Ejecutivo de la Unión, pero que sería independiente de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa. Se compuso de 15 Magistrados para funcionar en Pleno y en cinco Salas integradas por tres Magistrados cada una.

Ya con la vigencia del primer Código Fiscal de 1938 en el año de 1946 fue aumentado el número de Salas del Tribunal a siete, es decir tuvo un incremento de dos Salas con motivo de la ampliación de su competencia, para el conocimiento de otro tipo de asuntos, dado que nació con competencia fiscal exclusivamente.

Con la estructura de 21 Magistrados componiendo siete Salas, transcurrieron más de treinta años ya que a partir de abril de 1967, nuevamente se toca para establecer su composición por veintidós Magistrados con las siete Salas ya existentes y un Presidente con funciones propias, situación que prevaleció hasta julio de 1978, ya que a partir de agosto siguiente, entró en vigor la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que lo transformó significativamente, acorde a la política nacional de ese entonces y se desconcentró atinadamente, dado el amplio campo de competencia con el que ya para ese año contaba este Órgano Jurisdiccional.

Así con la estructura que actualmente encontramos, se creó la Sala Superior compuesta en un principio por nueve Magistrados, en la actualidad por once, de los que anualmente se elige al Presidente del Tribunal, sin posibilidad de

reelección al año inmediato siguiente, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Igualmente en 11 regiones se dividió el país, instalándose seis Salas en la Región Metropolitana, misma que en la actualidad cuenta con un incremento en 5 Salas, es decir, que se compone de 11, y una Sala en cada una de las restantes regiones previstas en el artículo 21 de la Ley Orgánica, concluyendo que la instalación de las salas Regionales es debido al incremento en los juicios instaurados.

En la actualidad el número y sede de las Salas Regionales, de acuerdo a cada una de las regiones, esta compuesta con la circunscripción, territorial y jurisdicción, nombre y sede que a continuación se detallan:

- I.- Región del Noroeste I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, B.C., que comprende el Estado de Baja California.
- II.- Región del Noroeste II. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste II, con sede en Ciudad Obregón, Son., que comprende el estado de Sonora.
- III.- Región del Noroeste III. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Sin., que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.
- IV.- Región del Norte-Centro I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro, sede en la Ciudad de Chihuahua, Chih., que comprende el Estado de Chihuahua.
- V.- Región del Norte-Centro II. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II, ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Coah., que comprende los estados de Durango y Coahuila.
- VI.- Región del Noroeste. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Noroeste y Segunda Sala Regional del Noroeste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, N.L., que comprende los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- VII.- Región de Occidente. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional de Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jal., que comprende los estados de Colima, Jalisco y Nayarit.
- VIII.- Región del Centro I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Ags., que comprende los Estados Zacatecas y Aguascalientes.

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

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

XI.- Región Hidalgo-México. Habrá tres Salas que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, todas ellas con sede en Tlalnepantla, Edo. de Méx., que comprende los Estados de Hidalgo y de México.

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

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

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

XV.- Región del sureste. Habrá una sala que se denominará; Sala Regional del Sureste, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oax., que comprende los Estado de Chiapas y Oaxaca.

XVI.- Región Peninsular. Habrá una Sala, que se denominará. Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Yuc., que comprende los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XVII.- Región Metropolitana. Habrá once Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana y Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas ellas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal, Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos **(Acuerdo G/10/2001 por el que se determinan competencia, límites territoriales y denominación de las regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.)**

2.4.1. NATURALEZA

A fin de determinar la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario establecer la naturaleza de un Tribunal de plena jurisdicción, el cual tiene facultades para hacer cumplir sus propias

determinaciones en relación con los asuntos que se le plantean, característica importante en el presente trabajo que será el tema a desarrollar en el último capítulo en virtud de que a diferencia de los tribunales de plena jurisdicción, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de mera **anulación** no tiene la característica indicada con antelación ya que contra las determinaciones que este Tribunal establece es menester hacer valer el recurso correspondiente acudiendo a un Tribunal de plena jurisdicción o en su caso haciendo uso del juicio de amparo.

2.4.2. COMPETENCIA

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que le otorga su Ley Orgánica, por lo que actúa con total independencia de la autoridad Hacendaria y demás autoridades administrativas, ya que posee su propio presupuesto y el nombramiento de sus magistrados es por acuerdo del Presidente de la República, con la aprobación del Senado, por lo que no podrán ser removidos de su cargo sin causa justificada, ni podrán reducirse sus emolumentos durante el término de su cargo.

Podemos sentar como regla que al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede otorgársele competencia para conocer de toda controversia que surja entre particulares y el Estado, con las salvedades siguientes:

- a) Para conocer de la inconstitucionalidad de un ordenamiento expedido por el poder Legislativo.
- b) Para conocer de la inconstitucionalidad de reglamentos gubernativos y de policía expedidos por el Poder Ejecutivo.
- c) Para conocer de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo.
- d) Para conocer de inconformidades sobre actos del Poder Judicial.

La exposición de motivos de la nueva Ley Orgánica que entró en vigor a partir de 1996, manifiesta como finalidad de ésta adecuar las funciones y competencia del Tribunal Fiscal a las reformas expuestas al Código Fiscal. Así entre otras funciones, establece la adecuación de la duración de los Magistrados en su encargo, a la de los Ministros de la Suprema Corte (seis años); eliminando la figura de los Magistrados Supernumerarios quienes tenían facultad para suplir a los Magistrados ausentes en las Salas Regionales y Superior, quedando ahora a cargo del primer secretario de la ponencia esa responsabilidad, hasta en tanto se haga el nombramiento respectivo.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se amplía para conocer de los recursos administrativos promovidos en materia administrativa federal, incluyendo el recurso creado en la Ley Federal del Procedimiento Administrativos, por lo que este Tribunal es ya un verdadero Tribunal Contencioso-administrativo.

Por tener la Sala Superior del Tribunal a partir de la creación de ésta Ley Orgánica nuevas atribuciones, se redujo su competencia para resolver los asuntos con características especiales (**Artículo 239 Bis del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta 1995**), por lo que a partir de este año solamente conocerán en Sección, de éstos juicios cuando cualquiera de las partes, la Sala Regional o la propia Sección consideren conveniente que la resolución sea dictada por dicha Sala Superior. También se le ha facultado para conocer de los juicios que versen sobre la materia de Comercio Exterior.

Dicha Sala Superior funciona en pleno para conocer de las siguientes cuestiones:

- I.- Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- I-Bis. proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.
- II.- Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIV. Las demás que establezcan las leyes.

El Pleno del Tribunal se compone de 10 Magistrados y el Presidente del Tribunal, con las atribuciones ya señaladas. Las secciones se integran con 5 Magistrados cada una, por lo que el Presidente no integra Sección a fin de estar en posibilidad de conocer de las funciones administrativas del Tribunal.

CAPITULO TERCERO

CONCEPTO Y GENERALIDADES DE PROCEDIMIENTO Y DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

3.1 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1.1. CONCEPTO

El ejercicio de las funciones del Estado es realizado por sus órganos mediante diversos actos que constituyen la expresión de voluntad estatal. La función Legislativa se exterioriza con actos que se concretan en la creación, modificación o derogación de la ley; la función jurisdiccional con la actuación de los órganos de este poder, fundamentalmente tendientes a resolver controversias; y la función administrativa se manifiesta con la emisión de actos concretos que afectan la esfera jurídica de los particulares. La formación de estos actos se realiza a través de procedimientos, que de acuerdo con la materia que contiene son identificados como legislativos, judiciales o administrativos.

El ejercicio de la función administrativa en particular, como manifestación del poder estatal, se encuentra sujeto al cumplimiento de requisitos que, al estar previstos en la Constitución Federal, se traducen en garantías del gobernado, y al mismo tiempo representan limitaciones a la actuación de la autoridad.

El Licenciado Rafael de Pina Vara en su diccionario jurídico define la palabra procedimiento como un "... Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.

La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es de la de juicio.

El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo...”³⁹

De la simple lectura del primer párrafo del artículo 16 constitucional podemos advertir que la actuación de la autoridad administrativa, que afecta la esfera jurídica del gobernado, debe sujetarse al procedimiento establecido en la Ley, además de manifestar el fundamento legal y las razones de su actuación.

Esta causa legal del procedimiento se traduce en un elemento importante para calificar la actuación de la autoridad, de tal forma que cuando el mismo no ha sido realizado de acuerdo con lo dispuesto en dicha garantía constitucional, el acto puede ser nulificado por ilegal.

Por otra parte, en el artículo 14 del Pacto Federal en su párrafo segundo también se establece la exigencia de que las autoridades cumplan con las “formalidades esenciales del procedimiento”, y aunque tal precepto se refiere a los procedimientos seguidos ante tribunales, la interpretación sistemática que al respecto se ha hecho, ha determinado que dicha exigencia vincula a todas las autoridades, ello no implica solamente a los órganos jurisdiccionales, sino también a los administrativos; y en segundo término, el procedimiento no necesariamente será el judicial sino todo aquél que se tramite en forma de juicio, por lo que en tal concepto queda incluido el procedimiento administrativo.

Así tenemos que el procedimiento, al constituir una garantía individual, implica que para la emisión de los actos que afecten la esfera jurídica de los particulares, los órganos administrativos deben cumplir con la serie de requisitos que al efecto establezca el ordenamiento jurídico, es decir, que al acto producto de la función administrativa no puede ser generado de cualquier manera, a voluntad del titular del órgano, sino que es menester que siga un procedimiento

³⁹ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 26ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1998. pág. 420.

determinado, puesto que de lo contrario la actividad administrativa no puede ser calificada de legítima.

PROCESO Y PROCEDIMIENTO

El concepto proceso es aplicable a todas las ramas de la actividad, y que significa “avanzar hacia a un fin determinado a través de sucesivos momentos”, por lo que cualquier actividad compuesta de diferentes actos, con unidad en su propósito, será un proceso, entre los que se encuentran: los procesos químicos, biológicos, jurídicos, etc. En cambio, cuando nos referimos a la forma de realizar esos actos, estaremos hablando de procedimientos. Al procedimiento se le ha considerado con un carácter formal, constitutivo de cada una de las fases o etapas en que se desenvuelve progresivamente el proceso. De esta manera podemos afirmar que tanto el proceso como el procedimiento son formas de actuación de los órganos públicos. Cuando un órgano realiza una serie de actos con el fin de producir una ley, se estará frente a un proceso legislativo, dentro del cual existen diferentes fases, como las relativas a las discusiones y votaciones, es decir, procedimientos que integran el proceso legislativo. En materia judicial, el conjunto de actos concatenados para dirimir una controversia, que concluye con la sentencia, es un proceso judicial, que ésta integrado por diferentes procedimientos: probatorios, alegatos, incidentales, etc. Finalmente, en materia administrativa se realizan diferentes actos que consisten en prever, planear, dirigir y controlar, que forman en su conjunto el proceso administrativo, y sus fases de preparación, decisión, etc., integran los procedimientos administrativos.

El procedimiento es un tipo, una forma, una especie de combinación de actos. A veces, en el mundo del Derecho, para que se produzca un efecto jurídico, son necesarios no uno, sino varios actos jurídicos, Se necesita una pluralidad de actos. “El fenómeno –ha dicho Carnelutti- es por un complejo análogo al que se advierte en el campo de los sujetos y de los objetos del Derecho: un caballo y un carruaje sirven cada uno por sí para algo; pero para obtener algo más es

necesario combinar varios caballos para formar el tronco o la cuadriga, o bien varios vehículos para formar un tren, o bien el caballo y el vehículo para integrar un coche. El examen del desenvolvimiento del proceso y en general del Derecho muestra precisamente con gran frecuencia la combinación de varios actos para obtener efectos mayores de los que cada uno obtendría por sí⁴⁰

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo, constituye la forma de expresión de la función administrativa. A través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa; en consecuencia, el procedimiento administrativo constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos de la Administración, puesto que él mismo es el que le va a dar la condición de validez a éstos, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por el ordenamiento legal, el acto que se produzca estará afectado de ilegalidad por vicios del procedimiento.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2º, fracción XII, define al procedimiento administrativo como el conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen su interés general.

Para la Administración, el procedimiento administrativo viene a constituir una garantía de eficacia, en tanto que más que nadie ella tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a derecho, a fin de mantenerle imperio de la legalidad y justicia en el ejercicio de la función administrativa, por lo tanto, podemos considerar que el procedimiento administrativo es de carácter bilateral, ya que viene a constituir un instrumento regulador de la relación jurídico-administrativa, en tanto que vincula a las partes que en él intervinieron (autoridad-gobernado), a

⁴⁰ Sistema de Derecho procesal civil (trad. De ALCALA-ZAMORA Y SECTÍS), Buenos Aires, 1944, III, p. 101.

través del cual se establecen derechos, obligaciones y cargas, en las distintas fases cronológicas en las que se desenvuelve hasta concluir con la decisión final.

“*Los interesados*, titulares de derechos subjetivos públicos, partes en el procedimiento administrativo, tienen, entre otros, los siguientes derechos procesales: 1) Iniciar, a su petición, el trámite administrativo; 2) Derecho a la defensa. Debido proceso (a ser oído, ofrecer y producir prueba y a la resolución fundada); 3) Recurrir, reclamar o denunciar; 4) Recusar a los funcionarios en las cosas de ley; 5) Vista de las actuaciones; 6) Informalismo pro-administrado; 7) Solicitar prórroga de plazos; 8) Alegar sobre mérito de las pruebas.”⁴¹

La *autoridad administrativa*, por su parte, tiene los siguientes derechos procesales: 1) Iniciar de oficio el trámite administrativo; 2) Sancionar a los interesados por faltas procesales, por ejemplo obstrucción del curso del procedimiento, actuaciones contra la dignidad y respeto a la Administración o por falta de lealtad o probidad en la tramitación de los asuntos; 3) Delegar y avocar competencia; 4) Apreciar razonadamente con criterio de libre convicción la prueba; 5) Resolver las actuaciones sobre el fondo de la cuestión; 6) Suspender la ejecución de la decisión.

Los interesados son sujetos pasivos del deber jurídico de: 1) Constituir domicilio legal; 2) Redactar el escrito en las formas y condiciones de ley (idioma nacional legible, suscrito, identificación del expediente); 3) Respetar los plazos; 4) Observar las formalidades legales de los escritos y recursos.

La *autoridad administrativa*, por otra parte, debe: 1) Adoptar las medidas necesarias para la celeridad económica y eficacia del trámite, 2) Excusarse en las cosas de ley; 3) Irrenunciabilidad de la competencia; 4) Impulsar de oficio el procedimiento; 5) Realizar las notificaciones de toda decisión definitiva que afecte

⁴¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo I. 2ª. reimpresión de la 2ª. edición. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México, D. F. 2003. pág. 201.

derechos subjetivos, disponga emplazamientos, citaciones, visitas; 6) Respetar los plazos; 7) Realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos.

El artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, enuncia los derechos procedimentales de los gobernados. El procedimiento administrativo viene a ser el vínculo que liga a dos sujetos de derecho: administrado-administración, y que da origen a una relación jurídica distinta de la material, entre el órgano que emitirá el acto final y el particular que tiene la condición de parte en ese procedimiento.

“El procedimiento regula de manera simultánea, lo siguiente.

- A. Una actividad administrativa
- B. La participación de una pluralidad de órganos administrativos, en la que cada uno interviene de acuerdo a su función a fin de iluminar un aspecto específico, o todos aquellos, relativos a la cuestión decisoria.
- C. La necesidad de adoptar ciertas formas de actuación-administración.
- D. La participación de los gobernados en su calidad de partes en el procedimiento”.⁴²

Cabe señalar que el procedimiento administrativo no sólo tiene como finalidad la emisión del acto administrativo, como la generalidad de la doctrina sostiene, sino también se usa para producir, formar o ejecutar la voluntad de la Administración en actos de diversa naturaleza, pero siempre y cuando sean productores de situaciones jurídicas individualizadas, bien sea con efectos directos o indirectos.

⁴² CFR. GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomas Ramón, Curso de Derecho Administrativo. Pág. 545

PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO

Los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas directrices, que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el porqué y el para qué del mismo, y los divide en principios sustanciales y principios formales.

Los principios sustanciales son aquellos de jerarquía constitucional, preexistentes, que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo, pues a través de ellos se garantiza la participación de los administrados en la formación de la voluntad administrativa y en la tutela de la defensa de la propia legalidad. Se denomina principios sustanciales a los de legalidad, defensa, gratuidad, y publicidad, por considerar que son de jerarquía constitucional, que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo.

Los principios formales: oficialidad, informalidad, eficacia, celeridad, buena fe e *indubio pro actione*, son de jerarquía normativa secundaria, legal y reglamentaria, que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales. Tales principios constituyen pautas procedimentales esenciales, puesto que para la aplicación de éstos se requiere de instrumentos de aplicación complementaria.

En el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se establecen como principios del procedimiento los de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe. Además de éstos, dentro del articulado de dicho procedimiento se encuentran otros principios, como son los de informalidad a favor del gobernado, que se establecen en los artículos 15 y 42, el de oficialidad del procedimiento administrativo, consignado en el artículo 18; el de defensa, previsto en los artículos 33 y 34, así como el de *in dubio pro actione*, que se establece en el artículo 43.

PRINCIPIOS SUSTANCIALES

A. El principio de legalidad, es columna vertebral de la actuación administrativa, en tanto que la acción administrativa no es libre, ya que la Administración Pública sólo puede hacer lo que le autorice el ordenamiento jurídico, estando integrado por cuatro aspectos:

1. *Normatividad jurídica*, en virtud de que toda la actividad administrativa debe de sustentarse en normas jurídicas, esto es, que la legalidad a que está sometida la actuación administrativa no sólo se refiere a la ley en su sentido formal, sino que ésta debe entenderse en su más amplia acepción, comprendiendo en ella a todo tipo de normas que integren el ordenamiento jurídico positivo. Por ello se ha dicho que la administración no sólo se encuentra sometida a la ley, sino a todo el bloque de legalidad.

2. *Jerarquía Normativa*, toda vez que las normas u órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior; es decir, la jerarquía normativa implica que el sometimiento de la Administración Pública al ordenamiento jurídico debe hacerse respetando la ordenación jerárquica de las normas. En tal virtud la Constitución es la ley suprema de la cual deriva todo el sistema jurídico, así es como la supremacía de la Constitución responde, no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades; es la Ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades. Por tanto, conforme a la jerarquía normativa del sistema jurídico, ninguna norma o acto emanado de un órgano inferior podrá dejar sin efecto lo dispuesto por otra de mayor jerarquía, ya que la unidad del sistema y el normal desenvolvimiento del orden jurídico impide que ninguna norma, decisión o acto emanado de órganos inferiores dejen sin efecto lo dispuesto por normas u órganos jerárquicamente superiores.

3. *Igualdad jurídica*, en tanto que en su actuación la administración pública no debe establecer excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que en igualdad de condiciones se concede a otros. Es decir, no puede otorgar privilegios a unos y negárselos a otros. Resulta conveniente aclarar que el principio de igualdad no puede traducirse en trato igual a todos, puesto que no todos los individuos tienen las mismas características, sino en tratar igual a los que se encuentran en igualdad de condiciones; por tanto, el principio se enuncia en el sentido de dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, con lo que la ley compensa las desigualdades entre los hombres, para cumplir el propósito de hacer todos iguales ante la ley. De esta manera, el artículo primero de la Constitución Federal consagra que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga, el segundo, al prohibir la esclavitud, consagra la igualdad en su condición de hombre libre para todos los individuos; el cuarto reconoce la igualdad jurídica del hombre y de la mujer; el doce rechaza diferencia de nobleza o prerrogativas y honores hereditarios, y el trece asegura que nadie tendrá condiciones especiales frente a la ley, ya sea en su beneficio o en su perjuicio.

4. *Razonabilidad*, ya que en su actuación la administración debe verificar los hechos y valorarlos de manera objetiva, en cuanto que el acto administrativo, que ha sido producto del procedimiento, debe manifestarse razonablemente, es decir, que se encuentre justificado en preceptos jurídicos, hechos, conductas y circunstancias que lo originen. La razonabilidad, en consecuencia, aparece como algo axiológicamente válido a manera de padrón que permite a los órganos administrativos, dentro de algún grado de discrecionalidad, determinar aquello que sea justo y equitativo para los gobernados, apreciado de conformidad con los principios del sentido común y con los juicios de valor generalmente aceptados.

B. El principio de defensa o de debido proceso, que integra al derecho de audiencia, comprende los derechos de ser oído, de ofrecer pruebas, de obtener una resolución fundada y de impugnar esa resolución.

Este principio se constituye prácticamente como un principio general del derecho, en tanto que tiene un carácter axiológico, del cual deriva que nadie puede ser condenado sin ser oído, y asimismo, es de aspecto cardinal para el desenvolvimiento del proceso administrativo en tanto que si el gobernado puede ser oído antes de que la autoridad administrativa tome alguna decisión que lo va a afectar, no sólo implica un principio de justicia sino que también lo es de eficiencia, ya que ayuda a una mejor administración y a que existan decisiones más justas, siendo la defensa un medio con el que cuenta el gobernado para concurrir ante la autoridad a hacer valer sus derechos, antes de la emisión del acto de afectación, este medio se integra por los siguientes elementos:

I. El derecho de audiencia, o de ser oído. Lo cual implica la participación activa de los administrados en el quehacer administrativo, razón por la cual la audiencia no debe limitarse a la simple presencia del interesado, ni en abstracto a su derecho de ser oído, de donde resulta la necesidad de:

a) La publicación del procedimiento, es decir, que el gobernado conozca las actuaciones administrativas, bien sea a través de vista para traslado de aquéllas. El secreto de tales actuaciones sólo debe establecerse de manera excepcional, para aquellos casos en que la publicidad pueda entorpecer la labor de la fiscalización de las autoridades.

b) La oportunidad de expresar sus razones antes y después de la emisión del acto administrativo.

c) El derecho de hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

II. El derecho de ofrecer y producir pruebas. La defensa no sería completa si el gobernado no tuviera la oportunidad probatoria, es decir, el derecho de demostrar la veracidad de los hechos en los cuales funda sus pretensiones.

Corresponde a los órganos que tramitan el procedimiento administrativo realizar todas las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan se decisión, por ello deben permitir al gobernado el ejercicio del derecho de ofrecer, antes de la emisión del acto todo tipo de pruebas que sean idóneas para acreditar sus razonamientos.

C. El principio de gratuidad implica que el procedimiento administrativo no tenga costo alguno, con lo que se evita que el ejercicio de la función administrativa imponga trabas honerosas a los particulares.

Este principio tiene dos enfoques; uno de carácter procedimental, encaminado a obtener de las autoridades administrativas sus decisiones en el menor tiempo posible; el segundo destinado a la gratuidad del procedimiento, en cuanto que implica que la tramitación del procedimiento administrativo debe ser gratuito, por lo que no debe estar sujeto al pago de costas ni gravado con contribuciones, derechos o cualquier erogación que el gobernado tenga que hacer a la Administración Pública por su tramitación.

El fundamento de este principio se encuentra previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la garantía de administración de justicia en cuanto que los tribunales deben estar expeditos para administrarla gratuitamente. La gratuidad del procedimiento administrativo no implica los gastos que el gobernado deba erogar por concepto de derechos por el pago de servicios prestados por la Administración Pública, como son la expedición de concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, etcétera, ni los pagos que tengan que hacer a los profesionales que lo asesoren en la tramitación de los procedimientos administrativos que requiera promover.

D. Publicidad como otro de los principios sustanciales, es rector de todo procedimiento administrativo, pues implica el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, requisito esencial del debido proceso y que a su vez presupone

una característica de la garantía de audiencia del gobernado, prevista en el artículo 14 constitucional.

De este principio se desprenden ciertos derechos establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a favor de los gobernados como son: a) *el derecho de información*, previsto en el artículo 33, en cuanto los interesados tienen derecho a conocer, en cualquier momento el estado en que encuentra el procedimiento, así como de obtener copias de las constancias que integran el expediente respectivo, por medio del acceso a la documentación e información respectiva; b) *el derecho de notificación*, que regula el artículo 35, toda vez que el gobernado tiene derecho a que le notifiquen todos aquellos emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas que afecten sus derechos o intereses legítimos; c) *el derecho de audiencia*, que se encuentra consignado en el artículo 56, ya que una vez instruido el procedimiento el expediente será puesto a la vista del interesado para que pueda esgrimir sus alegatos y ofrecer pruebas.

PRINCIPIOS FORMALES

- A. El *principio de oficialidad* consiste en que la administración debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de las actuaciones necesarias para el esclarecimiento y resolución de los asuntos. Así pues, el principio inquisitivo, o de oficiosidad, consiste en que los órganos administrativos deben dirigir e impulsar el procedimiento, y ordenar la práctica de cuanto estimen conveniente para el esclarecimiento y resolución de los asuntos que le son sometidos a su consideración.

Es cierto que muchos de los procedimientos administrativos son iniciados a petición de parte, pero la impulsión del mismo es a cargo de la administración, toda vez que los particulares instan, pero no disponen la tramitación del mismo.

En todos los casos, sea que el procedimiento administrativo inicie de oficio o a petición de parte, la autoridad administrativa se encuentra obligada a su impulso de manera oficiosa, a fin de indagar y, determinar los hechos que originan su actuación, comprobar la verdad de los hechos alegados, a través de la práctica, de oficio, de las pruebas pertinentes, en virtud de que la Administración Pública, más que satisfacer intereses personales, satisface el interés público.

El artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de acuerdo con lo señalado en su Primera Exposición de Motivos indica que el principio de oficiosidad se estableció para obligar a la Administración Pública, por el interés en juego, a desplegar por sí misma toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés, sin perjuicio de que si el obstáculo de la continuación del procedimiento es ocasionado por causas imputables al interesado, podrá ser declarado caduco el procedimiento.

B. *El principio de informalidad* implica la ausencia de formalismos que compliquen o retrasen el procedimiento

Al respecto, Dromí señala que el principio de informalidad obliga a una interpretación con benignidad de las formalidades precisas contenidas en el procedimiento. En consecuencia, el administrado puede invocar la elasticidad de las normas en tanto lo beneficien. Opera como un paliativo a favor del administrado por falta de regulación adecuada o por falta de límites concretos a la actividad administrativa. No puede invocarlo la Administración para eludir facultades regladas. El formalismo, por sí mismo, puede resultar pernicioso para la Administración y frustrar remedios procesales constitucionalizados que merecen amplio amparo. Hay que interpretarlo a favor del administrado, pues traduce la regla jurídica de *indubio pro actione*, o sea de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción, para asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento.

El artículo 15 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, recoge el principio de informalidad a favor del gobernado.

- C. Por otro lado está *el principio de eficacia* se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.

Es decir, el principio de eficacia, o de economía procedimental, se refiere a la obtención de mejores efectos de la actuación administrativa y la participación de los administrados, bajo reglas de economía, simplicidad técnica y rapidez, a fin de hacer posible una tutela efectiva de los derechos de los gobernados y el poder de la administración.

Bajo este principio se pretende hacer del procedimiento administrativo un instrumento ágil, eficiente y simplificado del quehacer administrativo, para lo cual es menester la concentración en un solo órgano administrativo de los elementos de juicio, principalmente respecto de las pruebas; la eliminación de plazos inútiles, que sólo entorpezcan el normal desenvolvimiento del procedimiento; la actuación oficiosa de la autoridad; el reenvío administrativo abusivo de un órgano a otro, de las actuaciones administrativas, y la aceleración de la tramitación de los expedientes en aras del interés público y en el de los gobernados.

- D. *Principio de celeridad*. Este principio se encuentra vinculado con el principio de oficiosidad del procedimiento, en tanto que obliga a la autoridad a impulsarlo oficiosamente, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de que los trámites administrativos no se retrasen; es decir, que el ejercicio de la función administrativa se lleve a cabo a la brevedad posible.

- E. *El principio de la buena fe*. Este estriba en que, en la actuación administrativa los órganos de la Administración pública como los

particulares no deben actuar utilizando artificios o artimañas, sea por acción y omisión, que lleven a engaño o a error a el gobernado.

Independientemente de los principios enunciados, en este precepto, en la ley se encuentran otros, que incluso están señalados en la exposición de motivos de este ordenamiento, tales como los de competencia, imparcialidad, *in dubio pro actione*, oficiosidad, silencio administrativo, legitimación, acceso al expediente administrativo, el de gratuidad y el de fijación de términos y notificaciones.

F. *In dubio pro actione*. En relación con este principio cabe señalar que la actuación, de los órganos administrativos debe estar encaminada a la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción del gobernado y, por ello, no es posible rechazar sus escritos por cuestiones meramente formales, pues como se menciona en la Exposición de Motivos de esta ley, se postula este principio a favor del derecho de acción y, por lo tanto, asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento administrativo.

FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El trámite administrativo está integrado por una serie de actos jurídicos de diverso contenido y naturaleza, a los cuales suele denominárseles actos de *trámite* o *actos de procedimiento*, que dentro del procedimiento administrativo constituyen actos instrumentales o auxiliares del acto final, producidos de manera sucesiva.

Doctrinalmente se ha considerado que estas actuaciones tienen las siguientes características: a) constituyen actos jurídicos; b) son heterogéneos; c) son instrumentales o auxiliares del acto final; d) son inimpugnables y e) son sucesivos.

Para que un acto pueda darse legalmente es necesaria la existencia de otro previamente realizado, que venga a dar legitimación y eficacia a los actos posteriores, por ello los actos de trámite se encuentran vinculados a dos clases de nexos: uno de legitimación y otro de eficacia. El nexo de legitimación consiste en que el acto anterior actúa como legitimante del que le precede. En cambio, el nexo de eficacia es aquél en virtud del cual un acto constituye la condición para que otros surta sus efectos.

El carácter sucesivo de los actos de trámite es lo que explica las fases del procedimiento administrativo, en tanto que en ellas es donde se producen los distintos actos de procedimiento, hasta llegar al acto final.

Estos actos procedimentales presentan características particulares, sobre todo en los momentos que dentro del procedimiento producen, lo que permite agruparlos en las siguientes fases:

- a) Iniciación.
- b) Instrucción
- c) Decisión
- d) Eficacia.

INICIACIÓN

La fase de iniciación del procedimiento administrativo, también llamada de apertura o preparatoria, se puede presentar de dos formas: de oficio o a petición de parte interesada.

El procedimiento se inicia de oficio cuando en la propia administración el órgano competente decide actuar en virtud de cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Por propia iniciativa.
- b) Por orden del órgano superior.
- c) Por sugerencia razonada de cualquiera de los órganos subordinados.
- d) Por pedimento de cualquier otro órgano de la Administración o cualquier otro ente público, siempre y cuando no invoquen un derecho subjetivo o un interés legítimo.
- e) Por la denuncia o queja de particulares.

Las anteriores circunstancias, que expresamente identifica la Ley de Procedimientos Administrativos española, resultan plenamente válidas en nuestro país, en virtud de que no obstante que en los supuestos aducidos en los incisos b), c), d) y e), la actuación no se hace por iniciativa propia del órgano respectivo, sino que existe de por medio una orden o un pedimento de otro órgano, ente público, o inclusive, de particulares, la incoación del procedimiento es oficiosa, en tanto que tales sujetos no constituyen parte interesada dentro del procedimiento y, por ello, no existe relación jurídica procedimental entre ellos y el órgano actuante.

El procedimiento se inicia a instancia de parte interesada cuando es promovido por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo, ya que sólo estos sujetos son considerados como parte interesada en el procedimiento administrativo.

A fin de que la petición del promovente pueda dar origen a la incoación del procedimiento, es menester que se cumpla con los requisitos subjetivos y objetivos que toda promoción debe contener.

Los requisitos subjetivos deben quedar plenamente satisfechos, dado que, como se ha señalado, el procedimiento administrativo da origen a una relación jurídica procedimental, lo que implica necesariamente la existencia de dos sujetos de derecho: la administración por un lado y, por la otra, la parte interesada.

Los requisitos objetivos, el escrito deberá contener el nombre, denominación o razón social del promovente y su domicilio, legal o convencional; señalar la autoridad a la que se dirige; el propósito de la promoción; en su caso, el domicilio para oír notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas, así como las pruebas con las que pretenda acreditar su pretensión.

INSTRUCCIÓN

En la fase de instrucción el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento. En esta fase, los particulares que sean afectados por el acto que se dicte, deben ser oídos en el procedimiento, aportar las pruebas y formular sus alegatos para la defensa de sus intereses. La falta de audiencia al particular produce violaciones al artículo 14 constitucional, por desconocimiento del derecho de audiencia, que vulnera el principio de defensa.

Es en esta etapa en donde se ponen de manifiesto la mayoría de los principios del procedimiento administrativo, tales como el de legalidad, en su aspecto de razonabilidad, ya que, como se indicó, tal aspecto implica para la autoridad el deber de verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva para que su actuación sea justa, lo cual sólo es posible en la medida en que la autoridad busque en la instrucción la verdad material y no la verdad formal, es decir, que no se apoye únicamente en los hechos aportados por las partes, como lo hace el juez, sino que realice todo tipo de diligencias a fin de llegar a la verdad de la cuestión.

Se hace patente la necesidad de aplicación del principio de oficialidad en esta fase del procedimiento, en cuanto que para llegar a esa verdad, el órgano administrativo debe efectuar las diligencias sin necesidad de que se lo solicite el particular interesado.

DECISIÓN.

La fase de decisión se presenta con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción que tiene con los elementos que se allegó, y debe ser expresada por escrito y oportunamente, según se desprende del mandato constitucional expresado en el artículo 8ª respecto del Derecho de Petición, así como en las diferentes leyes de la administración.

En esta fase tiene aplicación el principio de eficacia que rige al procedimiento administrativo, en tanto implica la rapidez, simplicidad y economía procedimental.

EFICACIA.

Por último, la fase de eficacia se manifiesta en el principio de publicidad de las disposiciones que afecten los derechos de los particulares, y se realiza a través de la notificación del acto que se ha producido, *so pena de nulidad*, que impide la producción de los efectos del acto.

Los gobernados tienen el derecho de recibir la notificación de los actos que dicte la Administración Pública, que de alguna forma afecten su esfera jurídica, bien sea que el procedimiento que les dio origen se haya iniciado a petición de parte o de oficio, en cuanto que a partir de tal evento el acto administrativo resulta eficaz y adquiere el carácter ejecutivo y ejecutorio y, además, se inicia el plazo para el que el particular afectado pueda impugnarlo a través de los medios de defensa que le otorgan las disposiciones legales.

ACTOS QUE PONEN FIN AL PROCEDIMIENTO.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 57 de la ley Federal de Procedimiento Administrativo, el procedimiento termina por los siguientes actos:

- I. La resolución del mismo.
- II. El desistimiento.
- III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.
- IV. La declaración de caducidad.
- V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y
- VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles retransacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

TIPOS DE PROCEDIMIENTO.

De acuerdo con las características que presentan los actos coordinados que integran el procedimiento, han sido clasificados en distintos grupos. En este apartado se hará referencia a los procedimientos más comunes.

1. *Procedimiento de oficio.*- Es aquel en el que la actividad de la administración se inicia por el impulso interno que da la voluntad administrativa, por ejemplo, en los procedimientos recontrol, evaluación y sancionatorios.
2. *Procedimiento a petición de parte.*- Este procedimiento debe ser llevado a cabo por la administración, previa solicitud del gobernado, en las quejas, los recursos y las peticiones de los particulares.
3. *Procedimiento de oposición.*- Generalmente se inicia dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción, como un elemento más que la administración se allega para resolver un asunto que conoce. Lo encontramos en las inconformidades en las que, al no ser instancias, el particular sólo aporta su punto de vista respecto de hechos que la autoridad analiza; también se presenta durante el procedimiento de otorgamiento de concesiones, en el que los terceros interesados pueden intervenir.

4. *Procedimiento de ejecución.*- Está integrado por el conjunto de actos que tienden a hacer efectiva la decisión administrativa, cuando el particular no la acata en forma voluntaria. Procede inmediatamente después de la fase de eficacia, como sucede en el procedimiento administrativo de ejecución en materia tributaria.
5. *Procedimiento revisor.*- Este procedimiento se produce respecto de un procedimiento anterior y conduce a la producción de un nuevo acto administrativo que conforma, anula o modifica el acto que se revisa. Generalmente se produce por la interposición de los recursos.
6. *Procedimiento sancionador.*- Se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o de los empleados de la propia administración. Cuando la sanción se impone a los particulares recibe el nombre de procedimiento correctivo, y cuando se impone a los servidores públicos se denomina disciplinario. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula el segundo.

3.1.2. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La construcción de un procedimiento administrativo adecuado a la función administrativa por canalizar, impone continua observación y sistematización de los elementos que lo integran. A este propósito se encaminaron las propuestas de los delegados asistentes al Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en el año de 1936, señalando como rasgos fundamentales para todo procedimiento administrativo:

1. Principio de la Audiencia de las partes.
2. Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento.

3. Determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración.

4. Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.

5. Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.

6. Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares. Y como reglas generales complementarias: la declaratoria de que todo quebrantamiento a las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular, debe provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien la infrinja.

3.1.3. EFECTOS

Una regulación jurídica cada vez mayor de los actos de las autoridades y la amplia divulgación de las leyes y disposiciones administrativo-fiscales han convertido el procedimiento administrativo de producción en el instrumento eficaz de las relaciones jurídicas entre autoridades y particulares. Más sensible es la eficacia cuando el acto administrativo nace a requerimiento del administrado, pues las intervenciones de éste en el procedimiento demandan apropiada regulación que le permita exponer sus razones, interés, pruebas, etc., para obtener el acto requerido: autorización, permiso, concesión, condonación, etc. Mayor importancia cobra, cuando el acto surge a instancia de la propia autoridad productora, el que el particular conozca el procedimiento de producción pues aquí la intervención se transforma en garantía de legalidad y audiencia.

3.2. ACTO ADMINISTRATIVO

Para poder hablar del acto administrativo es necesario hacer mención de la división de poderes que marca la Constitución, misma que previene el artículo 49 de dicho ordenamiento, el cual en su primer párrafo a la letra señala:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El acto administrativo es un acto que emana del Estado, en específico del poder Ejecutivo, es decir, los actos que emanan del Poder Legislativo y Judicial no son considerados como actos administrativos, ya que tienen la ausencia de la administración pública; sin embargo cabe aclarar que internamente tanto los Poderes Judicial, como Legislativo realizan una actividad administrativa, pero ésta sólo se destina al interior de los propios Poderes Legislativo y Judicial (actos de administración).

Ahora bien, ya que son los actos del Ejecutivo los que inciden en la esfera jurídica del particular, también es conveniente mencionar que dentro del Poder Ejecutivo se realizan actos de administración dichos actos se refieren específicamente a los actos internos que lleva a cabo la administración pública, es decir, todos aquellos actos que no afecten la esfera jurídica del gobernado, sin que se confunda con los actos administrativos, ya que estos últimos si modifican los derechos de las personas individual o colectivamente hablando.

Artículo 80 Constitucional dispone:

“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominara “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Poder Ejecutivo tendrá la facultad de la Administración Pública: así pues dicho ordenamiento en la fracción I del artículo 89 establece:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

No es posible englobar o enumerar en un solo concepto o en varias fracciones la variedad de tareas que realiza el poder público por medio de su

representante, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo la mencionada fracción del artículo 89 permite al Ejecutivo proveer al administrado, por medio de decisiones ejecutorias, que emanan unilateralmente de su propia potestad pública.

3.2.1. CONCEPTO

A continuación se hará mención de distintas definiciones que existen del acto administrativo:

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que: “Es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la volunta de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales; a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad”.⁴³

Para Andrés Serra Rojas es: “Una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”.⁴⁴

Miguel Acosta Romero: “En nuestra opinión, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y propone satisfacer el interés general”.⁴⁵

⁴³ Diccionario Jurídico Mexicano, pág. 523

⁴⁴ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1997, pág. 238.

⁴⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 15ª. Edición, Ed. Porrúa, México 1998, pág. 623-624.

Gabino Fraga: "... la Constitución no se ha formulado conociendo la clasificación teórica de los actos desde el punto de vista material y formal, de tal manera que al decir en la esfera administrativa, se indica que las disposiciones de carácter general que hayan que dictarse sean expedidas, no por el poder legislativo, sino por el poder Ejecutivo, dentro de su esfera normal de acción, que no es otra que la esfera administrativa. La Constitución únicamente parte del concepto formal de las funciones, y desde ese punto de vista los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen un carácter netamente administrativo.

Lo anteriormente expuesto, viene a demostrar que la facultad reglamentaria constituye una facultad normal del poder Ejecutivo que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente por habérsela otorgado la Constitución, específicamente en la fracción I del artículo 89, de la Constitución; ya que el Ejecutivo se encuentra directamente relacionado con los particulares, por lo tanto se toma la tarea de desarrollar y complementar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, esta facultad no se puede considerar como acto administrativo, por el simple hecho de que se reglamente, este tendrá que adecuarse a la situación jurídica del gobernado y aplicarse al caso concreto, ya que como lo ha sostenido Alfonso Nava Negrete, en su obra titulada Derecho Administrativo Mexicano, al Reglamento no se le puede considerar como acto administrativo por que a éste lo elabore el Ejecutivo, éste se convierte en acto administrativo cuando el Ejecutivo lo aplica a un caso concreto, cuando se ubica en la realidad del gobernado."⁴⁶

Por lo que hace al acto administrativo, en general, éste como ya quedó establecido, lo ejecuta el Presidente de la República, sin embargo, sería imposible que un solo individuo administrara un país, por lo tanto, para la ejecución de sus actos el Mandatario necesita a las Secretarías de Estado y Dependencias para el despacho de los negocios que tiene a su cargo, esto de acuerdo a la Ley Orgánica que el Congreso de la Unión expida.

⁴⁶ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 36ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1998, pág. 111.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal viene a fijar en detalle la estructura del Poder Ejecutivo, sin dejar de tomar como base a la Constitución, la cual en su artículo 90 nos establece, que la Administración Federal será Centralizada y Paraestatal. A continuación se hace una transcripción de artículos contenidos en la Ley citada, que comprenden los aspectos generales referentes al tema tratado.

Artículo 1.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y de los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Artículo 2.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al poder ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I.- Secretarías de Estado
- II.- Departamentos administrativos.
- III.- Consejería Jurídica.

Por lo que se refiere a la tan citada fracción I del artículo 89, de la Constitución Federal, es necesario mencionar que esa sola fracción engloba una cantidad inmensa de actos en los que el Ejecutivo puede actuar con relación a la situación jurídica del particular, es decir, aquí se puede señalar que las

Secretarías y Dependencias a que se refieren los artículos 90 Constitucional, en relación con los ya transcritos 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pueden a su vez dividirse en áreas, llámeseles materias de las cuales deberán de encargarse de cuestiones particulares; es decir, son actos que tienen un fin o un destino específico, por tanto cada Secretaría o Dependencia tendrá que atender sobre un asunto en particular, es por ello que se habla de una Secretaría de Educación Pública, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Energía, etc., teniendo a su cargo cada una el despacho de los negocios que las leyes les confieren.

Ahora bien, ya que el presente trabajo de investigación está relacionado al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que una de las principales materias que se controvierten ante dicho Tribunal son en materia fiscal, se tomará como principal referencia el acto administrativo de autoridad fiscal.

Por lo que hace a los actos administrativos de autoridad fiscal, se debe comenzar por señalar que la entidad federal centralizada encargada de hacer la recaudación de impuestos es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta realiza actos administrativos en relación con los gobernados. Dichos actos de autoridad se pueden encontrar viciados; pueden no contar con los requisitos que las leyes establecen para que un acto de autoridad sea válido y legal; de lo anterior es de aclararse que no debe entenderse que sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la única encargada de recaudar las contribuciones a las que se refiere el artículo 2º. del Código Fiscal de la Federación, ya que existen entidades paraestatales y descentralizadas (IMSS, INFONAVIT, etc.), que también se encuentran investidas de facultades como son las de determinación y cobro de contribuciones.

NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

“La naturaleza jurídica del acto administrativo consiste en ser un acto, ejecutivo y unilateral, que determina situaciones jurídicas (crea, reconoce, modifica, transmite o extingue obligaciones y derechos) para casos individuales, y que se efectúa en cumplimiento de las atribuciones y facultades que las leyes determinan a la Administración Pública.

En dicho acto, está contenida la voluntad de la autoridad administrativa de aplicar la ley y proveer lo necesario para su cumplimiento, en función de su interés general o del interés público”..⁴⁷

En esencia el acto administrativo es individual y concreto, ya que su función, conforme lo dispone el artículo 89, fracción I de la Carta Magna, es la de ejecutar la ley y proveer lo necesario para su exacta observancia.

De los conceptos del acto administrativo supracitados se pueden desprender las siguientes características que a continuación se enumeran:

a) Lo realiza el Ejecutivo por sí o a través de una autoridad administrativa, por medio de una declaración o expresión de voluntad unilateral.

b) Es un acto jurídico, la expresión de voluntad de una autoridad, es en ejercicio de una potestad administrativa que se le confiere conforme a lo que establecen las leyes aplicables al caso.

c) Es de derecho público, aquí se da la relación de uno de los poderes del Estado con los gobernados.

⁴⁷ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. 3ª. edición, Ed. Fuente Impresores, México 1997, pág. 47.

Continuando con el doctrinario Andrés Serra Rojas en su obra el Derecho Administrativo, menciona como caracteres del acto administrativo los siguientes:

“a) El acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público, que emana de la administración pública y sometida al derecho administrativo.

En cuanto a que es un acto jurídico, esto se refiere a que la actuación de una autoridad administrativa debe encontrarse plasmada en la ley; dado que es el Ejecutivo el encargado de velar por los intereses de los habitantes del país, se crea lo que es la administración pública, por último la idea de que se somete a lo que es el derecho administrativo es importante mencionar que el Derecho se clasifica según su ámbito material de validez, en Derecho Público y Derecho Privado. El acto administrativo pertenece al Derecho Público, ya que se da la relación del Estado con el particular.

b) Su naturaleza no normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que se deroga, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento. Guardan estrecha vinculación, pero actos y normas obedecen a diverso régimen jurídico.

c) Es facultad del Ejecutivo realizar los actos administrativos con apego a las normas jurídicas aplicables al caso concreto, de lo contrario el acto se encontrara viciado.

d) Es una decisión ejecutoria y no contenciosa. Se trata de una declaración intelectual lo que excluye las actividades puramente materiales.

La administración pública lleva a cabo o ejecuta los actos considerados por ella necesarios para realizar su actividad, sin que exista necesariamente una petición por parte del gobernado.

e) Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada en el ejercicio de la función administrativa.

Las decisiones que realiza la autoridad administrativa y que van dirigidas al particular, no deben entenderse que solo son tomadas por el Presidente de la República, ya que como se ha explicado este se auxilia de las Secretarías de Estado entre otras entidades, ya sean centralizadas, descentralizadas o paraestatales para poder ejecutar sus actos.

f) Unilateral, ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta que excluye del concepto los actos jurídicos del administrado.

g) La administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica y subjetiva.

h) Se propone la satisfacción de un interés general en ejercicio de la función administrativa”⁴⁸

Ejemplo de esto se encuentra en el cobro de impuestos, los impuestos son recaudados por autoridad administrativa y estos deben de destinarse a cubrir los gastos de la administración.

El acto de autoridad fiscal, pues como todos los demás actos que emanen de la administración pública, sea cual sea la entidad de la cual provienen deben encontrarse investidos de legalidad; es así que en el ejemplo se tiene que uno de los ordenamientos legales que establecen dichos requisitos es el Código Fiscal de la Federación en su artículo 38, donde en conjunción con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos marca las condiciones que dichos actos deben cumplir.

⁴⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Op cit.,pág. 238.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 38 señala como requisitos para que el acto administrativo sea válido, los siguientes:

I. Constar por escrito. A manera de ejemplo: Si se va a realizar un embargo a un contribuyente que pudo no haber cumplido con las contribuciones que fueron parte de su obligación dicho embargo se le deberá realizar o llevar a cabo por medio de un escrito, ya que la autoridad no podrá llegar y embargar, sin el documento que avale el embargo, es decir requiere en este caso de un acta de requerimiento y embargo.

II. Señalar la autoridad que lo emite. Responde la garantía de legalidad, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que es evidente que pierde la oportunidad de examinar si la autoridad emisora del acto se encuentra dentro del ámbito competencial y si este está actuando conforme a lo dispuesto en la Ley.

III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate, y por lo que hace a la fundamentación, esta será invocar los preceptos correspondientes que sirven de apoyo al acto. En la motivación se tendrán que narrar todos los razonamientos o argumentos que son motivo del acto administrativo; y por objeto, éste se pondrá a manera de ejemplo ya que un contribuyente puede ser sujeto de revisión de más de una obligación, sin embargo la autoridad tendrá que delimitar en el documento mismo del acto de molestia cuales serán las obligaciones en específico a revisar, por tanto si el documento que contiene el acto establece que se sujetará a revisión el impuesto Sobre la Renta, la autoridad revisora no podrá revisar o mejor dicho no tendrá la facultad para revisar en esa misma visita el impuesto al Valor Agregado o cualquier otro impuesto.

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a quien vaya dirigido, se señalarán los datos suficientes que permiten su identificación. La firma desde el punto de vista legal será la que de autenticidad a los escritos, es decir, es la circunstancia idónea para establecer la obligatoriedad de la autoridad ante el particular, puede entenderse como la forma en la que se respalda la competencia de la autoridad, ya que se exterioriza la voluntad de la autoridad, es por eso que resulta importante el que la firma de la autoridad emisora del acto sea autógrafa, ya que de otra manera no se considera que dicha exteriorización de voluntad sea legal.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número 2/92, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta de Semanario Judicial de la Federación, Tomo 56, Agosto de 1992, página 15, cuyo rubro y texto es el siguiente:

“FIRMA FACSIMILAR. DOCUMENTO PARA LA NOTIFICACIÓN DE CREDITOS FISCALES.- Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido reiteradamente el criterio de que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, para que un mandamiento de autoridad este fundado y motivado, debe constar en el documento la firma autógrafa del servidor público que lo expida y no un facsímil, por consiguiente, tratándose de un cobro fiscal, el documento que se entregue al causante para efectos de notificación debe contener la firma autógrafa, ya que ésta es un signo gráfico que da validez a los actos de autoridad, razón por la cual debe estimarse que no es válida la firma facsimilar que ostente el referido mandamiento de autoridad” .

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

Apoya lo anteriormente dicho, la jurisprudencia numero 1.2°.AJ/6, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación,

y su Gaceta, Tomo II, Noviembre de 1995, página 338 cuyo rubro de texto es el siguiente:

“COMPETENCIA. FUNDAMENTACIÓN DE LA.- Haciendo una interpretación conjunta y 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 requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica; lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello está legitimado, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecua exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la Ley Fundamental”.

En caso de suplencia de funcionarios la Tesis número III-PSR-73, sustentada por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista del propio Tribunal, Año III No. 32, Agosto de 1990, página 43, establece que:

“SUPLENCIA DE FUNCIONARIOS.- SE DEBE MOTIVAR Y EXPRESAR. El Estado de Derecho tiene por característica la de asegurar la certeza y la seguridad jurídica para los individuos que viven en él, motivo por el cual no basta con que el funcionario cite el fundamento legal respectivo cuando actúe por suplencia, sino que además señalará expresamente que actúe por ausencia del funcionario o los funcionarios correspondientes, ya que en caso contrario se crea incertidumbre para los gobernados.”

LEGISLACIÓN APLICABLE

La ley es la fuente más importante del Derecho en general, y por tanto del derecho administrativo, en primer término se tiene a la Constitución, como ley

reguladora de conductas y ley suprema, dicho ordenamiento jurídico en su artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece su supremacía respecto de las demás leyes que emanen del congreso:

ARTICULO 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Uno de los elementos, quizá el más “importante” contenido en el artículo 133 Constitucional, resulta ser la ya mencionada Supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto como se ha venido mencionando, el acto administrativo tiene su origen en la Ley Suprema de la Nación, en la tan ya mencionada fracción I del artículo 89.

Por lo que hace al propio artículo 133, se puede observar que en un mismo nivel de jerarquía se tiene a las Leyes Federales y a los Tratados Internacionales, mismos que deben obedecer lo establecido en la Constitución, así pues y siguiendo con este orden de ideas y en relación al acto administrativo, considero que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la ley que se encarga de dar una continuación a lo decretado en nuestra Carta Magna.

Ahora bien, la legislación que regula al acto emanado de la Administración Pública, no se limita a la regulación de estos dos cuerpos legales, también existe una rama del Derecho que es el Derecho Administrativo la que se encarga del estudio del mismo; respecto de esto se tiene que el 4 de agosto de 1994 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y entra en vigor el 1° de junio de 1995, Cuerpo Legal que dedica su Título Segundo a los actos administrativos, sin embargo cada materia o área del derecho tiene como ya se dijo su propia legislación.

En cuanto a la materia fiscal, se puede comenzar por mencionar que la Carta Magna en su artículo 31, fracción IV, establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público, disposición que se encuentra íntimamente ligada con lo que establece el artículo 73 del mismo ordenamiento legal en su fracción VII, misma que habla de la facultad del Congreso de imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, asimismo el artículo 131 establece la facultad privativa de la Federación de gravar las mercancías que se exporten o importen, así como la facultad del Congreso para que a su vez faculte al Ejecutivo a aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación. Podemos inferir que tales artículos se desarrollan de una manera más eficaz en leyes federales y locales que obedecen con lo establecido en los artículos en este párrafo desarrollados, como resulta ser con el Código Fiscal de la Federación.

La Administración Pública mantiene una constante relación con los particulares, esa actividad no sólo la regula el Derecho Público, es decir, en ocasiones tal relación también se regula por el Derecho Privado y cualquiera de sus filiaciones, según sea el caso en concreto, como puede ser el derecho civil, mercantil, etc., en opinión de doctrinarios como lo es Nava Negrete Alfonso: “El acto administrativo se somete al derecho administrativo esencialmente, pero también al derecho privado con frecuencia y sin dejar de ser acto administrativo”.⁴⁹

Autoridad Fiscal, puede ser descrita como: El Órgano del Estado investido de facultades legales de determinación (fiscalización) y cobro, con la facultad de ejecutar sus determinaciones de manera coercible ante el incumplimiento por parte de los particulares (Contribuyente).

El acto de autoridad fiscal surge y se ejecuta a partir de que se da el incumplimiento por parte del contribuyente, a la Ley Fundamental Mexicana, ya que ésta en su artículo 31, fracción IV, establece: la obligación de los mexicanos a

⁴⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. pg. 289.

contribuir al gasto público, así como de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que resida, de una manera proporcional y equitativa según lo dispongan las leyes.

El acto de Autoridad Fiscal, es un acto unilateral de voluntad que tiene como fin la determinación y el cobro de contribuciones, dicho acto debe de contener los requisitos establecidos en la Ley para que el mismo sea válido.

La propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contiene no solo las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con relación a los particulares, sino también la de las demás entidades, ya sean centralizadas, descentralizadas o paraestatales, es decir, todas aquellas que formen parte de la Administración Pública y que por lo tanto constituyen actos administrativos y transgreden la esfera jurídica del particular.

Se aclaró que dependiendo la materia que regula el Derecho puede ser Público o Privado, encuadrándose así el acto administrativo en el derecho público.

“La doctrina distingue entre acto administrativo, que es el creador de una situación jurídica concreta y el acto de administración, que son todos los demás actos internos que no se clasifican como actos administrativos por no producir efectos con relación a terceros. Su eficacia se agota en lo interno de la administración.”⁵⁰

“ El acto administrativo, como acto jurídico de la administración pública, se apoya en dos nociones esenciales: su carácter ejecutivo y su presunción de legitimidad, su unilateralidad y otros efectos jurídicos subjetivos. La acción pública tiene a su cargo la satisfacción de ineludibles necesidades colectivas y la vigilancia de la actividad privada. El interés general es el regulador de los actos administrativos, el que inspira y determina la marcha del gobierno. Son actos que

⁵⁰ Ibid, pág. 241

no deben ser aplazados o dilatados a pretexto de injerencias judiciales, si no actos del poder público regulado por el bien común”.⁵¹

Como se puede observar de la anterior transcripción, sólo se debe de considerar como acto administrativo, a aquel que es creador de derechos y obligaciones, esto respecto de la relación directa que se da entre el ejecutivo y los gobernados, ya que como se ha venido explicando, la actividad de la administración pública, tiene como fin la satisfacción de los intereses colectivos, intereses que como ya se dijo resultarían imposibles de enunciar en un solo concepto.

3.2.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La doctrina ha considerado que son elementos del acto administrativo los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma y mérito. De la forma como opera el acto administrativo nos lleva a considerar como elementos del mismo únicamente a:

1. Sujeto
2. La manifestación externa de la voluntad
3. Objeto
4. La forma

La ley Federal de Procedimiento Administrativo reconoce el sujeto, autoridad competente y la voluntad, aunque no con toda claridad (artículo 3º, fracción I).

El objeto (artículo 3º, fracción II).

La forma (artículo 3º, fracción III), añade un requisito importante en la forma: la firma autógrafa.

⁵¹ Manual de Procedimientos Administrativos. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, pág. 113.

Como elemento o requisito novedoso, la ley establece en el artículo 3°, fracción IV la firma autógrafa de la autoridad, cosa importante y que sólo es el reconocimiento de lo que la doctrina, la costumbre y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han considerado que es un requisito de forma en los documentos tanto del Gobierno Federal, los locales y municipales, como de los particulares, y que ahora está incorporado en la mencionada ley, para las autoridades, como requisito de forma no sabemos si es requisito o elemento pues la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no lo determina.

En el artículo 15 establece como requisitos de los particulares que todas las promociones de los administrados deben estar firmadas, salvo que el interesado no sepa o no pueda firmar, caso en el cual se imprimirá su huella digital.

Respecto de la firma autógrafa que señala el artículo 3°, fracción IV, cabe decir que implica el hecho de tratarse de una inscripción manuscrita puesta en el papel de una manera particular hecha con el ánimo de obligarse al reconocimiento del contenido del escrito en que se estampe, y la firma autógrafa se supone que es de puño y letra de quien estampa la firma.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido precedente en el sentido de que, “un escrito sin firma, de cualquier naturaleza a nadie obliga, pues para que tenga validez debe estar firmado o autorizado por alguien que aparezca como responsable del contenido”. Amparo directo 5669/1956, Roberto Hernández Pérez, noviembre 27 de 1957, unanimidad de 4 votos, ponente ministro Santos Guajardo, 3ª. Sala, 6ª. Época, volumen V, 4ª. Parte, página 73.

Sin embargo para efectos del presente trabajo, concluimos que serán elementos del acto administrativo los que concurren a su formación o definición y consideramos como tales los siguientes: Sujeto, Manifestación externa de voluntad, Objeto y Forma.

1.- SUJETO

El sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen dos o más sujetos.

I) Sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto, y

II) Los sujetos pasivos, son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

LA COMPETENCIA DEL SUJETO ACTIVO

Requisitos del sujeto activo del acto administrativo es que debe ser competente. Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. La competencia es siempre constitutiva de órgano administrativo. En un estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público. La competencia puede ser delegada en aquellos casos que lo permita la ley.

En México el Doctor Gabino Frada desarrollo hace varias décadas el concepto de autoridad, señalando que es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado.

Para los efectos del Amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

2.- MANIFESTACIÓN EXTERNA DE VOLUNTAD

La manifestación de voluntad, es decir, la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad, y ésta última debe tener determinados requisitos:

- a) Debe ser espontánea y libre;
- b) Dentro de las facultades del órgano;
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc. y
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.

3.- OBJETO

El objeto puede dividirse en:

a) Objeto directo o inmediato. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia, y

b) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir los siguientes requisitos:

1. Debe ser posible física y jurídicamente

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

A efecto de ilustrar lo anterior, en la expropiación advertimos que el objeto es la obtención forzosa de un bien, y de manera mediata, satisfacer una causa de utilidad pública; en la licencia de manejo de automotores, consentir que se conduzca por la vía pública ese tipo de vehículos, y con miras al interés de la colectividad, el objeto es asegurar que quien conduzca tenga la pericia necesaria para no dañar a las personas o a sus bienes.

4.- FORMA

La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

La forma más normal es la escrita por regla general, así tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorandos, telegramas, notificaciones que se expresan a través de la escritura. También puede ser verbal, ya sea directamente o a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo, en los altos niveles de jerarquía.

3.2.3 REQUISITOS

REQUISITOS DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Para que el acto de autoridad resulte válido ante el particular deberá reunir ciertos requisitos que por principio de cuentas marca la Constitución, así como las Leyes que se apliquen al caso concreto, requisitos que a continuación se mencionan:

1) Sujeto. Órgano de administración, se debe entender por éste a la dependencia en sí, es decir, al conjunto de atribuciones, obligaciones; competencia que corresponda a dicha entidad, sea esta Centralizada, Descentralizada o Paraestatal, y no así al representante. Al respecto Alfonso Nava Negrete establece: "Sujeto es el órgano administrativo y no el funcionario público su titular o representante. El sujeto de los actos administrativos en materia de salud pública es la Secretaría de Salud; de los actos en materia agropecuaria es la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; pero en ninguno de los dos casos el Secretario de Estado"⁵².

2) Voluntad. Esta debe estar libre de vicios como es el dolo, error, violencia, debe ser unilateral.

3) Fin. El fin debe atender al interés individual o colectivo al que se va a destinar no debe de ser por capricho de la autoridad, el mismo debe establecerse en ley.

⁵² NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, 1995, 2ª. reimpresión 1999, Ed. Fondo de Cultura Económica. México. pág. 291.

4) Objeto Lícito. Para Sánchez Pichardo el objeto del acto administrativo “consiste en producir efectos de derecho, como puede ser crear, transmitir, o extinguir situaciones jurídicas individuales”⁵³.

5) Motivo. Consistirá en que la autoridad deberá al emitir su acto plasmar los argumentos lógicos jurídicos que son aplicables al caso concreto.

6) Fundamento. La autoridad que emita un acto administrativo debe señalar los preceptos que se establezcan en la ley vigente al momento de realizar el acto, precepto o (s), que deberán adecuarse al momento o acontecimiento tangible del gobernado.

REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La Constitución federal fija requisitos de los actos administrativos, en los artículos 16 y 14, que en lo conducente prevén:

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 (art. 16). A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna (art. 14).

En el presente tema haremos una breve explicación de estas disposiciones, en cuanto implican requisitos, que ha de satisfacer la acción de los órganos administrativos del estado.

La competencia. Es la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea, a la aptitud que éstos

⁵³ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. 3ª. edición, Ed. Fuente Impresores, México 1997, pág. 53.

reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.

Así, conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, a través de un funcionario o empleado con la facultad para ello.

La competencia la asigna la ley; las facultades deben estar contempladas también en la ley o, por disposición de ésta, en un reglamento o en un acuerdo de delegación de facultades.

La forma escrita. El mandato constitucional es claro en el sentido de que los actos de autoridad han de ser por escrito. Esto constituye una garantía de certeza jurídica.

Además, la forma escrita ha de reunir ciertos requisitos que la lógica, la ley y la costumbre contemplan (fecha, firma, claridad etcétera).

Fundamentación. Fundamentar un acto implica indicar con precisión qué ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión. No señalar las normas que dan fundamento legal al acto vicia a éste.

La fundamentación, es decir, citar el artículo y ley aplicable, se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público.

Motivación. El motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.

La motivación es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del administrado.

La necesidad de que la administración pública funde y motive sus actos fue reconocida en el siglo XIX por la jurisprudencia francesa. En México, aparte del citado artículo 16 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado estos requisitos, fijando que en lo que concierne a las resoluciones administrativas, fundarlas implica señalar los preceptos legales sustantivos... y motivarlas es mostrar que en el caso se han realizado los supuestos de hecho que condicionan la aplicación de aquellos preceptos.

Principios de legalidad. Toda la actividad del estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así, los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

Si, en términos generales, el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, la administración pública sólo puede hacer lo que la ley le permita expresamente.

Desde otro enfoque, el principio de legalidad se refiere a que los actos administrados se reputan válidos o legítimos y corresponde, en todo caso, al gobernador a los medios de control demostrar lo contrario.

El principio de la no retroactividad que el artículo 14 constitucional indica para la ley es aplicable a los actos administrativos. Puesto que los órganos de la administración pública actuarán ejecutando la ley, es lógico concluir que sus acciones deben seguir las características de ésta.

La no retroactividad del acto administrativo se refiere a los efectos de éste, es decir, no puede lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

3.2.4. EFECTOS

El acto administrativo una vez que se emite, debe ser acatado obligatoriamente por el gobernado a quien se dirige y por los terceros que estuvieron involucrados; el acto administrativo puede requerir el empleo de la coerción para que surta efectos; asimismo, se puede decir que hay distinción entre un acto perfecto y acto eficaz; el primero es aquel que reúne todos sus elementos, entendiéndose por estos: sujeto, manifestación de voluntad, objeto, forma motivo, finalidad y mérito; si falta uno de ellos será irregular. El acto *eficaz* es aquel que se realiza, es el que produce los efectos para los cuales fue creado. La eficacia de un acto perfecto puede estar sujeta a su notificación, publicación, aceptación por parte del gobernado, inscripción en algún registro, término o plazo, suspensión decidida por alguna autoridad jurisdiccional, etc. También es de señalarse que un acto imperfecto puede ser eficaz, a pesar de estar viciado por carecer de uno o más de sus elementos.

La nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo recoge el concepto de acto eficaz y la necesidad de su notificación en los artículos 8°, 9° y 10.

En otro orden de ideas, podemos señalar:

1.- Crea situaciones jurídicas concretas, es decir, la actuación de la autoridad administrativa va dirigida a actos y hechos determinados y específicos.

2.- Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público, es decir trata de satisfacer necesidades de la colectividad o comunidad.

También se puede delimitar el acto administrativo en cuanto a su forma, es decir, todos aquellos elementos que contienen su estructura material señalando los siguientes:

a) *Procedencia*.- Funcionario administrativo. La administración pública será Centralizada y Paraestatal según el artículo 90 Constitucional, es decir, se consideran los actos administrativos no sólo los que emanan unilateralmente del Ejecutivo, sino también todas aquellas entidades que reciben la exención de poder público, encaminado a la ejecución de la ley.

b) *Naturaleza*.- Se concreta en una declaración especial, es decir, los efectos y alcances del acto son concretos y subjetivos, van dirigidos a los intereses de cada individuo. Ejemplo de ello es el cobro de impuestos que se hace a la persona física o moral en su domicilio, a su nombre, por lo que a cada persona le corresponde pagar, etc.

c) *Alcance*.- Afecta menor o mayormente los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública. El alcance del acto administrativo puede ser individual o colectivo, por ejemplo, en el caso del reglamento; éste afectará de forma gradual según el número de particulares a los que afecte dicho reglamento, ya que el mismo no va dirigido a una sola persona o a toda la población de la República Mexicana; esta forma de afectación tampoco se da en el momento en que entra en vigor el Reglamento, sino hasta que tal regulación como ya se estableció se adecue a la situación en concreto del gobernado.

EFFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS

Los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos e indirectos; efectos directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, hacer o de no hacer, o de declarar un derecho. Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo, por ejemplo, en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo

del causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.

El acto administrativo como creación de derechos.

a) Personales y

b) Reales

El acto administrativo, en tanto declaración unilateral de voluntad de una autoridad administrativa, puede crear, modificar, transmitir, reconocer, registrar o extinguir derechos y obligaciones. Estos derechos y obligaciones son de carácter subjetivo; están referidos a casos concretos. Esta creación de derechos, ya sean personales o reales. Se crearán derechos personales, por ejemplo, en el otorgamiento de una beca, el permiso de pesca; y habrá creación de derechos reales en la expropiación, en la regulación de tierras. Lo normal es la creación de derechos personales y la excepción es la constitución de derechos reales.

Los derechos personales, con esta denominación se hace referencia a aquellas facultades que por el orden jurídico son atribuidas al individuo como otras tantas posibilidades de actuación, y precisamente en reconocimiento de su propia personalidad.

A su vez los derechos reales se definen como aquellos derechos que atribuyen a una persona, natural o jurídica, una facultad inmediata de dominación más o menos plena sobre una cosa. Tales derechos suelen estudiarse dentro de los derechos patrimoniales.

EFFECTOS FRENTE A TERCEROS

Aunque la creación, la modificación, la transmisión, el reconocimiento, el registro o la extinción de derechos u obligaciones que contiene el acto administrativo se dirigen a un individuo en especial, resulta lógico que en la mayoría de las veces surta también efectos frente a terceros y, desde luego, siempre ante el propio órgano que lo haya emitido.

Ejemplos del acto administrativo que tiene efectos frente a terceros son una patente de invención, la tarifa para la prestación de un servicio público, una licencia sanitaria, el registro de un título profesional, la incorporación de una escuela al sistema educativo oficial, las inscripciones en el registro público de la propiedad.

EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Ejecución.- Los actos administrativos, pueden ejecutarse por los órganos de la propia administración, con excepción de los declarativos.

Cumplimiento.- Es la ejecución, puede ser voluntaria o forzosa.

Los medios de extinción del acto administrativo serán medios normales, cuando el cumplimiento y la realización de todas aquellas apariciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto se les llama voluntarias.

Y los medios anormales son:

- Revocación administrativa.
- Rescisión.
- Prescripción.

- Caducidad
- Término y condición.
- Renuncia de derechos.
- Irregularidades e ineficiencias del acto administrativo.
- Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en un proceso ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

CAPITULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

En ocasiones el interés legítimo de los gobernados se ve quebrantado por el actuar de las autoridades, por lo que es necesario que se encauce esa trasgresión a través de los órganos jurisdiccionales cuya misión consiste en hacer prevalecer el derecho de quien lo tenga, es así como vemos que la función del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es resguardar el interés legítimo del administrado, quien se considera afectado en su derecho subjetivo por los actos que realizan las autoridades.

Es así como encontramos un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública en el Juicio Contencioso Administrativo, el cual constituye una instancia que permite a los administrados lograr una defensa frente a los actos de la autoridad administrativa,

Sin embargo, para determinar un concepto claro de lo que constituye el Juicio Contencioso Administrativo, debemos tomar en consideración las actividades jurisdiccionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las cuales son llevadas a cabo a través de procesos, por lo tanto es indispensable delimitar los conceptos de proceso y procedimiento; en términos generales “proceso es el complejo de los actos coordinados al fin de la actuación de la ley por parte de los órganos de la jurisdicción”⁵⁴, como lo señala Rafael de Pina, así mismo Eduardo Pallares determina una definición similar en la que estipula que “El proceso jurídico, en general puede definirse como una serie de actos jurídicos vinculados entre sí por el fin que se quiere obtener mediante ellos y regulados por

⁵⁴ DE PINA VARA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil; Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 202.

las normas legales”⁵⁵, ahora bien Eduardo Pallares establece que “el procedimiento es el conjunto de formas o maneras como se efectúa la función de administrar justicia”⁵⁶. Así vemos como la diferencia consiste en que el proceso es un todo formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda y terminan cuando concluye por la diferentes causas que la ley admite, mientras que el procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, es decir la manera de substanciar el proceso.

Aclarados estos conceptos podemos ahora referirnos al vocablo contencioso, sobre el cual Manuel Lucero Espinosa, maneja varios significados: “el término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses, es entonces el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí, y en el ámbito del Derecho Administrativo se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver los litigios, las controversias, las pugnas, entabladas entre los particulares y la administración pública”⁵⁷.

En conclusión podemos señalar que el Juicio Contencioso Administrativo es un proceso, promovido por los administrados o por la administración pública en contra de los actos de esta última, el cual se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, caracterizándose el Juicio por la igualdad entre la autoridad y el contribuyente, misma que se ve reflejada en la subordinación de las partes al órgano jurisdiccional para la resolución de la legalidad o ilegalidad de los actos de la administración pública en ejercicio de sus funciones.

⁵⁵ PALLARES, Eduardo; Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 1971, pág. 94.

³ Idem, pág 100

⁵⁷ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, México, 2001. pág. 17.

CONCEPTO DE JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El sistema francés caracterizado por la creación de Tribunales Administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo, establece dos formas del contencioso administrativo: contencioso administrativo de anulación y el contencioso de plena jurisdicción.

El contencioso de anulación solo persigue la declaración de nulidad del acto de autoridad constitutivo de una violación causada por el exceso de poder de la autoridad, manifestándose ésta, al ser emitido el acto por funcionario incompetente, por inobservancia de los procedimientos, por aplicación de disposición indebida o por desvío de poder.

Así el contencioso de anulación es “lo que en Francia se llama recurso por exceso de poder; el juez ante su interposición resuelve anular o no el acto administrativo impugnado, según reconozca o no su legalidad sin sustituir la actividad de la administración”⁵⁸.

Este contencioso tiene como objeto la nulidad de actos o resoluciones viciados de ilegalidad, es decir asegura el cumplimiento de los textos legales aplicables a los actos administrativos, por lo que el juez no podrá “dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto”⁵⁹ impidiendo consecuentemente el cumplimiento de dichos actos o resoluciones diferenciándose así del contencioso de plena jurisdicción.

Sabino Alvaraz nos dice que se llama contencioso de plena jurisdicción o jurisdicción subjetiva cuando “la acción del recurso provoca una resolución del

⁵⁸ SABINO ALVARAZ GENDIN Y BLANCO; Tratado de derecho administrativo; tomo IV, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1977, pág. 163.

⁵⁹ MARGAIN MANATOU, Emilio; De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad; novena edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 4.

juez administrativo, pronunciándose sobre el fondo del problema que decide que el acto administrativo se considera lesiona un derecho subjetivo, con facultad no solo para confirmar o anular el acto impugnado, sino para reformarlo y disponer cuando sea necesario reparar el derecho vulnerado incluso disponer sobre la indemnización de daños y perjuicios al recurrente si no se puede restaurar el derecho subjetivo lesionado.”⁶⁰

En el contencioso de plena jurisdicción el juez, al emitir su resolución puede confirmar, anular e incluso modificar el acto impugnado y condenar a la administración pública a la restitución de un derecho público vulnerado, a proveer sobre la reclamación de daños y perjuicios a la parte afectada en el caso de ser imposible la restitución.

Dentro de las diferencias más notables entre el procedimiento contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación encontramos:

“a) En el contencioso de plena jurisdicción se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el de anulación, violación de la ley.

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

c) En el primero el efecto de la sentencia es interpartes; en el segundo el efecto de la sentencia es general es decir erga omnes”⁶¹.

Sin embargo ambos sistemas tienen aplicación en nuestro país, debido a que el contencioso de plena jurisdicción se ventila ante tribunales judiciales federales siempre que los actos no formen parte de la competencia de los tribunales administrativos, mientras que el contencioso de anulación se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; por lo que se considera a dicho Tribunal Fiscal como un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción

⁶⁰ SABINO ALVARAZ GENDIN Y BLANCO; *Op cit*; pág. 162.

⁶¹ MARGAIN MANATOU, Emilio; *Op cit*; pág. 4.

aun cuando recoge alguna de las características de este último pero que no le hacen perder su naturaleza de Tribunal de anulación.

Es así como, el Juicio Contencioso Administrativo es el proceso administrativo que puede promover el particular para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre la legalidad o ilegalidad de los actos de la administración pública, o en su caso será la autoridad administrativa quien lo promueva cuando considere que la resolución dictada no está apegada a derecho pero le es favorable al particular.

Quintana Valtierra habla del juicio Contencioso como “un procedimiento contencioso al originarse éste, como consecuencia de la controversia que se suscita entre particulares y la administración pública, respecto de la legalidad de un acto de esta última.”⁶²

Asimismo, el juicio Contencioso Administrativo se constriñe a observar y resolver sobre la presunción de legalidad o validez de los actos de las autoridades administrativas que les atribuyen las leyes.

Resulta entonces, que por razones de ilegalidad o invalidez de los actos de las autoridades administrativas podemos impugnar el acto correspondiente, ya que la legalidad consiste en actuar conforme a lo establecido por la ley y la validez por su parte la encontraremos cuando los actos sean emitidos por la autoridad facultada para emitir dichos actos.

De tal forma que, “se habla de legalidad por cuanto que las normas jurídicas establecen claramente los actos mediante los cuales las autoridades tienden a determinar las bases de liquidación de créditos fiscales, así como sancionar el cumplimiento de las obligaciones enmarcadas en las leyes fiscales, de modo que se pueden presumir ajustados a dichas leyes, hasta en tanto quien sufre su acción

⁶² QUINTANA VALTIERRA, Jesús, Derecho Tributario Mexicano; 1ª. reimpresión, Editorial Trillas, México, 1991, pag. 262.

no se sienta afectado por su actuar y manifieste su inconformidad ante la propia autoridad emisora y posteriormente ante el órgano jurisdiccional competente. Así mismo, se habla de validez porque se refiere a la competencia de los órganos que actúan, pues si en particular su personalidad jurídica le atribuye la competencia, en el órgano de poder, su competencia le atribuye la validez de sus actos.”⁶³

Manuel Lucero Espinosa establece al “Contencioso Administrativo desde el punto de vista formal en razón de los órganos que conocen las controversias, al ser éstos tribunales especializados y desde el punto de vista material, al ser consecuencia de los actos de la administración pública quebrantando los derechos de los particulares, independientemente de los órganos que conocen de la controversia.”⁶⁴

PROCEDENCIA DEL JUICIO

El juicio Contencioso Administrativo es procedente contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que sean consideradas ilegales por el particular y que afecten su esfera jurídica, pero en todo caso también resultará procedente dicho juicio cuando la autoridad administrativa considere que la resolución dictada no está apegada a derecho, y le es favorable al particular.

Sin embargo es necesario recordar que el juicio Contencioso Administrativo solo es procedente en contra de actos de la autoridad administrativa, asimismo, es necesario que las resoluciones tengan el carácter de ser definitivas y causen un agravio directo al particular.

De igual forma es necesario conocer la supletoriedad que existe en la materia respecto del Juicio Contencioso Administrativo, ya que los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán

⁶³ MORALES, Gabriel, Comentarios sobre el juicio de nulidad, Colegio Nacional de Profesores e investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, Editorial Trillas; México; 1988; pag.62.

⁶⁴ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Op.cit. pag 18.

por las disposiciones del Título VI del Código Fiscal de la Federación sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte y a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece el Código Fiscal de la Federación.⁶⁵.

El Código Fiscal de la Federación determina en su Título VI, la sustanciación del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que deberá promoverse a petición de la persona afectada por los actos de autoridad que sean contrarios a derecho.

4.1. PARTES EN EL PROCEDIMIENTO

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación dispone:

Son partes en el juicio contencioso administrativo:

- I. El demandante
- II. Los demandados. Tendrán ese carácter:
 - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada
 - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal. Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales. Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.
- III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.
En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que

⁶⁵ **NOTA IMPORTANTE:** en la actualidad debe señalarse que el primero de diciembre de dos mil cinco se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, misma que entró en vigor en toda la República el día uno de enero de dos mil seis, con motivo de la derogación del Título IV del Código Fiscal de la Federación y sus artículos que corresponden del 197 al 263, que hasta el año de dos mil cinco, contemplaba el procedimientos del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un solo escrito de demanda, siempre que en el escrito designen de entre ellas mismas un representante común, en caso de no hacer la designación, el magistrado instructor al admitir la demanda hará la designación.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, se tendrá por no interpuesto.

EL DEMANDANTE O ACTOR

“El actor es aquél que ejercita una acción procesal mediante la interposición de una demanda ante un órgano jurisdiccional o aquél a cuyo nombre se interpone. Para un sector importante de la doctrina la figura del actor se debe entender desde el sentido material y formal, en el primero el actor es el sujeto del derecho subjetivo de la acción procesal civil, en el segundo el actor es un mandatario del actor en sentido material. Jaime Guasp Delgado contradice esta postura afirmando que el concepto de parte es exclusivamente procesal y se determina en base a la pretensión, para el actor es quien pide del Juez la satisfacción de una pretensión”⁶⁶ El actor, es quien promueve el juicio de nulidad y pueden tener carácter de particular ya sea persona física o moral, o de autoridad administrativa.

En el procedimiento contencioso administrativo se reconoce únicamente el actor en el sentido material, como se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial:

JUICIO DE NULIDAD. DEMANDANTE EN EL CONCEPTO DE. El artículo 208, fracción I, del Código Fiscal de la Federación establece algunos de los requisitos que se deben indicar en la demanda de nulidad, tales como el nombre, domicilio fiscal y en su caso clave en el Registro Federal de Contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones del demandante. Una recta interpretación de esa disposición legal lleva a establecer que al referirse al “demandante”, alude precisamente a aquella persona a quien perjudica el acto que se reclama a través del juicio de nulidad, quien tiene en estricto sentido la calidad del actor en

⁶⁶ GUASP DELGADO, Jaime. Derecho Procesal Civil. Tomo I, Editorial Gráficas Hergón, S.L. Madrid, 1968, pag.145.

ese procedimiento, siendo impropio jurídicamente cualificar como demandante en el juicio de nulidad sólo al suscriptor de la demanda ya que pueden existir dos supuestos con relación a quien presenta la demanda de nulidad, el primero cuando quien la suscribe lo es el propio demandante y el segundo cuando quien lo hace es la persona que legalmente representa al demandante, en cuyo caso se trata de representante del mismo. Por tanto, si el suscriptor de la demanda de nulidad lo es quien ostenta como representante del afectado por el acto que se impugna, los datos que debe proporcionar son aquellos que corresponden al actor quien tiene el carácter de demandante como parte en el juicio de nulidad, de conformidad con lo dispuesto por la fracción I, del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación. Esto es, cuando el artículo 208, fracción I, del Código Fiscal de la Federación dispone que se contengan en la demanda el nombre, el domicilio fiscal y en su caso la clave en el Registro Federal de Contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones del demandante, se refiere a que tales datos corresponden al actor y no a quien en su representación intenta el juicio de nulidad, quien no obstante suscribir la demanda respectiva no tiene la calidad de "demandante" a que se refiere la citada disposición legal, de manera que si sólo proporciona en la demanda de nulidad los datos de él como promovente, y si la misma es desechada porque no se indicaron los datos del demandante, es correcta la decisión de la autoridad y no existe indebida interpretación de la referida disposición legal.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO

XVI. 1º. 2 A

Amparo directo 315/95. Eusebio Ordaz Ortiz. 4 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente Arturo Hernández torres. Secretario: José Guillermo Zárate Granados.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de al Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo II. Agosto de 1995. Tesis: XVI. 1º. 2 A Página:543. Tesis Aislada.

Así pues el Código Fiscal prohíbe expresamente la gestión de negocios en el artículo 200 (**ver nota inserta al pie de la página 134**), no obstante como en cualquier otra materia procesal el actor puede comparecer por conducto de apoderado legal, ya se mediante escritura pública o bien carta poder ratificada ante el Secretario de la Sala.

En términos generales se puntualizan algunas características del juicio de nulidad relacionados con el actor.

a) El actor debe de tener el derecho subjetivo de acción, por lo que la resolución recurrida debe causarle agravio, en caso contrario es causa de

sobreseimiento, sin embargo estimo que no puede decretarse tal medida hasta que no se resuelva el fondo del asunto, pues solo así el Tribunal estará facultado para concluir que no existe legitimación activa del demandante derivada de la falta de interés jurídico.

b) El actor puede ser representado en juicio por apoderado así como puede autorizar a licenciados en derecho para que en su nombre reciban notificaciones, para que hagan promociones de trámite, rindan pruebas, presenten alegatos e interpongan recursos, debiendo registrar el profesionista su cédula correspondiente.

c) En caso de que promuevan dos o mas personas en una misma demanda se debe designar representante común en caso contrario lo designará el magistrado instructor.

d) Puede ser actor la autoridad administrativa cuando impugnen una resolución favorable a un particular de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo cuando éste acontece la doctrina denomina al juicio como de lesividad.

e) El actor puede probar su personalidad con los documentos en los que la autoridad le haya reconocido ese carácter, pero dichos documentos deben adjuntarse a la demanda, tocante a esta situación el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se ha pronunciado de la siguiente forma.

PERSONALIDAD EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. JUSTIFICACIÓN DE LA, CUANDO EL ACTOR AFIRMA TENERLA RECONOCIDA POR LAS AUTORIDADES DEMANDADAS. EL INSTRUCTOR NO ESTA OBLIGADO A REQUERIRLAS PARA QUE REMITAN LA CONSTANCIA RELATIVA.

De conformidad con el artículo 209, fracción II , del Código Fiscal de la Federación, a la demanda fiscal debe acompañarse el documento que acredite la personalidad del promovente, o aquel en el que conste que la misma le ha sido reconocida por la autoridad demandada; el propio precepto dispone que si dichos documentos se hubieran dejado de

exhibir debe desecharse la demanda. La disposición legal no supone en modo alguno la obligación del magistrado instructor de requerir a las demandadas la remisión de aquel documento; ni podría invocar en su favor el promovente el diverso artículo 233 del propio Código que si obliga al instructor a requerir envío de documentos, a solicitud del actor, puesto que este último precepto se refiere a pruebas, mas no al documento relacionado con la justificación de la personalidad, como requisito para admitir la demanda.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 192/90. Muñecas y Juguetes Ensueño, S.A. 19 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonienta Azuela de Ramírez. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo VII-Marzo. Tesis: Página 188. Tesis Aislada.

EL DEMANDADO

El demandado es la persona de la cual se exige el cumplimiento de un deber, en el juicio de nulidad es el cumplimiento de las facultades discrecionales de la autoridad.

El demandado podrá ser el particular o la autoridad. Si se trata del particular se requiere que sea el titular de los derechos contenidos en una resolución administrativa que le es favorable.

La autoridad demandada lo será únicamente cuando haya dictado la resolución que se impugna.

Cuando la Sala que conozca de la demanda considere que alguna autoridad deba ser parte del juicio, no habiendo sido señalada por el actor, de oficio se le correrá traslado para que la conteste en el plazo legal.

EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DE LA DEPENDA LA AUTORIDAD QUE DIO ORIGEN A LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

Será autoridad demandada el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procurador General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, u organismo descentralizado del que depende la autoridad que dictó la resolución impugnada, en términos del dispositivo que se estudia, a nuestro parecer es proteccionista tal medida a favor de la autoridad demandada, por que el demandante en su caso no solo se enfrentará procesalmente a aquella autoridad que emitió la resolución sino a su superior; es decir, al titular de la dependencia del que forma parte, de esta manera, tendrá no solo un contrincante sino dos.

EL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público será parte del juicio en los términos del punto que antecede y en los siguientes casos:

a) Cuando se controvertan actos de autoridades federales coordinadas emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales.

b) Cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

Al igual que en el numeral que precede, es indebido que se le de tal intervención a esta Secretaría, por los argumentos que ya han sido vertidos, no importando el legitimo interés que pueda tener esta autoridad en asuntos que versen sobre materia fiscal, no obstante que ésta sea de orden público, pues si la autoridad que emitió el acto lo hizo en contravención a la legalidad el mismo debe de anularse.

TERCERO PERJUDICADO

Será tercero perjudicado quien tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante y el que tenga este carácter tendrá que ser llamado a juicio porque de lo contrario estaremos en presencia de una violación de garantías.

Ahora bien si el tercero perjudicado resulta ser una autoridad distinta a la demandada, su representación se hará en los mismos términos que la del demandante.

Las consecuencias de no llamar a juicio al tercero perjudicado no perjudican al actor, sin embargo el tercero perjudicado puede detener el procedimiento e inclusive hacer que se reponga. La no afectación de los derechos del actor por no llamar a juicio al tercero perjudicado se encuentran determinadas en la siguiente tesis jurisprudencial:

TERCERO INTERESADO. EL HECHO DE NO LLAMARLO A UN JUICIO DE NULIDAD NO PERJUDICA AL ACTOR. De conformidad con la fracción IV del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, tiene carácter de tercero en el juicio de nulidad quien tenga interés incompatible con el demandante, en tal circunstancia, si en dicho juicio no es llamado no se le causa agravio alguno al actor, en todo caso el perjudicado podría ser el no llamado a juicio.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I. 1º.A.22A

Amparo directo 4481/97. Petróleos Mexicanos. 9 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Hugo Guzmán López.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo VII, Junio de 1998 Tesis: I.1º.A.22A, Página: 719. Tesis Aislada.

4.2. DEMANDA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La demanda es el acto procesal que da principio a un proceso, debiendo contener la pretensión como elemento esencial para provocar la actividad jurisdiccional; “Es así como la demanda admitida produce el emplazamiento de la contraria, cuyo principal efecto es someter a las partes a juicio.”⁶⁷.

Vemos entonces como la demanda es “el primer acto encaminado a la resolución del tribunal. Los datos que debe contener son importantes para el proceso y para el litigio ya que:

- a) Identifica a las partes
- b) Precisa el acto administrativo impugnado
- c) Narra los antecedentes del hecho
- d) Invoca los fundamentos de derecho
- e) Determina las pruebas conducentes
- f) Exhibe los documentos constitutivos de la pretensión
- g) Justifica la competencia del tribunal

Es por tal razón que la demanda contiene solo confesión de hechos pero no de situaciones jurídicas cuyo examen debe realizarlo siempre en vía de jurisdiccional el Tribunal en los asuntos de su competencia.”⁶⁸

Debido a la importancia de la demanda, está deberá ser desechada por improcedente cuando se omitan ya sea el nombre del demandante, la resolución que se impugna o los conceptos de impugnación.

Así mismo se requerirá al promovente en el caso de omisión del nombre de la autoridad o autoridades demandadas, los hechos que den motivo a la demanda,

⁶⁷ BRISEÑO SIERRA, Humberto; Derecho Procesal Fiscal; segunda edición, Editorial Porrúa, México; 1990, Pag. 335.

⁶⁸ QUINTANA VALTIERRA, Jesús; Op. Cit.; pag. 272.

las pruebas, nombre y domicilio del tercero interesado y las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda, para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

Finalmente, la falta de domicilio para oír notificaciones del demandante en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o el desconocimiento del domicilio del tercero, provocará que las notificaciones relativas se efectúen por lista autorizada, misma que se fijará en la Sala.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta el término para presentar por escrito la demanda, el cual es de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada y deberá presentarse la misma directamente ante la Sala Regional competente (artículo 207 del Código fiscal de la Federación, ***ver nota inserta al pie de la página 134***), como excepción podrá ser enviada la demanda por correo certificado con acuse de recibo siempre que el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Por el contrario, el término otorgado a las autoridades para la presentación de la demanda es dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorables para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Resulta será necesario que el demandante adjunte a su demanda ciertos documentos para evitar que se tengan por no ofrecidas las pruebas o por no presentada la demanda, dichos documentos anexos se enlistan en el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación y son los siguientes:

A) Copia de la demanda y de los documentos anexos, para cada una de las partes.

B) El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada.

C) El documento en que conste el acto impugnado, en el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañarse una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

D) La constancia de la notificación de acto impugnado, cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó.

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

F) El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante.

G) Las pruebas documentales que se ofrezcan.

Por otro lado en caso de alegar que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, se estará a las reglas establecidas en el artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***), mismo que señala para el primer supuesto, que en caso de que el actor manifieste desconocer el acto administrativo, deberá expresarlo así en la demanda y del

mismo modo señalar a la autoridad a quien le atribuye el acto, su notificación o su ejecución; empero para la segunda hipótesis deberá expresar en la demanda los conceptos de nulidad, siempre que el demandante conozca el acto administrativo que se impugne en la demanda ya sea la notificación o el acto administrativo.

Por tal razón el Tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo, si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor tuvo conocimiento del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto. Por el contrario si resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido.

Respecto del cómputo del plazo para la presentación de la demanda encontramos una contradicción entre los artículos 258 del Código Fiscal (***ver nota inserta al pie de la página 134***) y el artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual es resuelta por la jurisprudencia de la Suprema Corte en el sentido que debe estarse a lo más favorable para los promoventes para no caer en denegación de justicia y, por ende, considerar como inhábiles los que resulten de la aplicación de ambos ordenamientos, tal y como lo establece la misma.

“DEMANDA DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, DADA LA CONFUSIÓN QUE SE PRODUCE ENTRE LOS ARTÍCULOS 12 Y 258, FRACCIÓN II, DE CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y EL 44 DE LA LEY ORGÁNICA DEL REFERIDO ÓRGANO, DEBEN CONSIDERARSE DÍAS INHÁBILES LOS SEÑALADOS EN AMBOS ORDENAMIENTOS PARA EFECTOS DEL CÓMPUTO DE PLAZO DE SU PRESENTACIÓN. De lo dispuesto en los citados numerales se advierte una incongruencia respecto del cómputo de los plazos para la interposición de la demanda, pues mientras los dispositivos del código en mención señalan cuáles son los días inhábiles en los plazos fijados en días y que sólo se computarán

los hábiles, esto es, se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la norma de la ley orgánica establece que se suspenderán labores y no correrán los plazos, los días que acuerde el Pleno de ese órgano, que regularmente no coinciden con los que prevé el artículo 12. Ahora bien, ante esta circunstancia que produce confusión entre quienes tienen la necesidad de hacer el cómputo respectivo a fin de interponer la demanda de nulidad ante el tribunal indicado, es que debe estarse a lo más favorable para los promoventes para no caer en denegación de justicia y, por ende, considerar como inhábiles los que resulten de la aplicación de ambos ordenamientos. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN; año 2001, jurisprudencia número 63/2001.

Asimismo en muchas ocasiones se presenta la demanda sin el debido conocimiento de la resolución impugnada por lo que existe la posibilidad de ampliar la demanda dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, como lo establece el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***), siempre que se impugne una negativa ficta; cuando se de a conocer en la contestación el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación; en el caso de actos no notificados o notificados ilegalmente y cuando se introduzcan en la contestación cuestiones no conocidas por el actor al momento de presentar la demanda.

Vemos entonces como la ampliación de la demanda es un acto dentro del proceso por el que el actor expresa cual es su pretensión en contra de la contestación así como los preceptos jurídicos que fundamentan la misma, complementando el contenido del escrito inicial de demanda.

Esta ampliación de la demanda puede darse por diversas causas, sin embargo, las más frecuentes son porque surgió una situación desconocida al momento de interponer la demanda o por desconocer los fundamentos jurídicos en que la autoridad sustentó el acto emitido, esperando el momento de la contestación de la demanda para que la autoridad los diera a conocer y de ésta forma poderlos atacar adecuadamente.

Es así como la ampliación de la demanda resulta una continuación del escrito inicial de la demanda, razón por la que deberá examinarse como un todo para lograr establecer la pretensión de la actora así como los fundamentos jurídicos en que se apoyan.

“La ampliación de la demanda es un acto necesario porque con ella el particular, al conocer los elementos que ignoraba en el momento de la presentación de su demanda, podrá atacar aquellas razones y fundamentos que a su parecer le causen agravios,”⁶⁹ razón por la cual resulta necesario que en el escrito de ampliación de demanda se señale el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

4.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La contestación de la demanda es el acto procesal en virtud del cual el demandado da respuesta a la demanda interpuesta en su contra, ya sea negando, confesando o excepcionando clara y explícitamente la acción propuesta.

Una vez admitida la demanda se corre traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento de conformidad con lo previsto en el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***).

Al término de dicho plazo en caso de no producirse la contestación o no referirse a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

⁶⁹ QUINTANA VALTIERRA, Jesús; Op. cit., pag. 279.

El emplazamiento a juicio constituye un acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona que ha sido demandada y que deberá acudir ante la autoridad a dar contestación a la demanda entablada en su contra.

De conformidad con lo que señala el Código Fiscal de la Federación en su artículo 213 (***ver nota inserta al pie de la página 134***), el demandado en su contestación deberá reunir los mismos requisitos de la demanda incluyendo los documentos que se deben adjuntar, así mismo deberá expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento los cuales pueden ser la incompetencia en razón del territorio, acumulación de autos, nulidad de notificaciones, interrupción por causa de muerte o disolución y recusación por causa de impedimento.

Asimismo resulta necesario, expresar las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido el derecho en que el acto, apoyo su demanda o en su caso que tal derecho se ha extinguido.

El demandado deberá referirse concretamente a cada uno de los hechos que se le imputen de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso, de igual forma señalará los argumentos por medio de los cuales demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación y deberá ofrecer las pruebas que considere necesarias.

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, por tal razón al existir contradicciones entre los fundamentos de hecho y de derecho planteados en la contestación de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la formulada por el titular de la dependencia de la que dependa la autoridad que emitió el acto impugnado, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por estos últimos.

“El demandado al contestar la demanda podrá optar por diversas actitudes como son el allanamiento, confesión o contumacia o rebeldía.”⁷⁰

La autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada, en la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción, sin embargo el allanamiento parcial a la demanda, no exime al tribunal de examinar la totalidad de los conceptos de nulidad expresados por el actor, por ende el allanamiento constituye el acto procesal en el cual el demandado reconoce expresamente la procedencia de la acción intentada en su contra y en consecuencia acepta todas las prestaciones reclamadas por la parte actora.

El allanamiento constituye una renuncia, aceptando así la sentencia sin importar si son fundados o no los razonamientos, no así la confesión, la cual configura la admisión por parte del demandado de los hechos imputados por el actor, pero no del derecho invocado.

La confesión puede ser expresa o tácita, la primera deberá hacerse clara y distintamente, ya sea al formular o contestar la demanda, al absolver posiciones o en cualquier otro acto del proceso; en cambio la confesión tácita, se presume en los casos señalados por la ley, sin embargo es necesario establecer que solo la confesión expresa de las partes hará prueba plena. (artículo 95 del Código Federal Procedimientos Civiles).

“La contumacia o rebeldía consiste en una actitud pasiva, ya sea del demandado o en su caso del propio actor al no ejecutar en tiempo oportuno su derecho, en el caso de no ser contestada la demanda en el plazo otorgado de cuarenta y cinco días o no referirse concretamente a todos los hechos operará la contumacia, teniendo como efecto que se presuman ciertos los hechos que el

⁷⁰ ARELLANO GARCIA, Carlos; Derecho Procesal Civil; Editorial Porrúa, México, 2001; pag. 140.

actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados”.⁷¹

4.4. PRUEBAS

El Código Fiscal de la Federación (*ver nota inserta al pie de la página 134*) establece como requisito de la demanda que se ofrezcan pruebas en el mismo escrito de demanda, así como el demandado deberá hacer lo mismo al formular su contestación, excepto en las pruebas que tengan el carácter de supervenientes, las cuales podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia, en cuyo caso se le dará vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

ADMISIÓN DE LAS PRUEBAS

Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto, la confesional de las autoridades ya sean mediante absolución de posiciones o petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades (señalado en el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, *ver nota inserta al pie de la página 134*), razón por la cual deberán admitirse todas las pruebas siempre que tengan relación con los hechos controvertidos.

Dicha admisión versará sobre las pruebas que son reconocidas por la ley y para tal efecto se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles el cual establece como pruebas la confesional, la documental, la pericial, la inspección judicial, la testimonial y la presuncional, normalmente la admisión se produce en el auto que admite la demanda o en el que se admite su contestación.

⁷¹ ARRELLANO GARCÍA, Carlos; Op. Cit; pag. 206-210.

La testimonial se integra con la declaración de personas ajenas a la controversia que declaran sobre hechos referentes al conflicto y que son conocidos por ellos directamente o en forma indirecta a través de sus sentidos.

Por otro lado la documental se integra por escritos que consignan hechos y actos, mismos que pueden ser documentos públicos realizados por autoridades en ejercicio de sus funciones y que tienen fe pública, autoridades administrativas sin fe pública, sujetos que sin ser autoridad tienen fe pública, como es el caso de corredores y notarios; en cambio las documentales privadas provienen de particulares por lo que no hacen prueba plena.

En el sentido estricto, la prueba pericial es una actividad procesal por naturaleza, es decir, la pericial ocurre siempre en un proceso o se practica como medida procesal previa y tiende a acreditar elementos de convicción al juzgador, con el fin de impartir justicia respecto de los hechos que se controvierten en el juicio.

Las presunciones en cambio serán deducciones que se hacen sobre un hecho conocido para llegar a uno desconocido, muchas veces las presunciones únicamente tienen el papel de ser indicios sobre los hechos o actos.

Por último, los hechos notorios son situaciones comúnmente conocidos en determinados lugares, de tal forma que toda persona que se encuentra en dicho lugar tiene la oportunidad de conocer estos hechos por si mismo. “Así el principio de hecho notorio significaría que el juez puede establecer como verdaderos en su decisión, los hechos que estime acompañados de los caracteres descritos, sin que sea preciso que el mismo juzgador efectivamente estuviera en contacto con ellos, bastando la crítica colectiva que les seleccionara antes del proceso, hasta crear una pacífica opinión común.”⁷²

⁷² BRISEÑO SIERRA, Humberto; Op. Cit; pag. 543

PREPARACIÓN DE LAS PRUEBAS

La preparación de la prueba consiste en el conjunto de actos que debe realizar el tribunal, a efecto de preparar las pruebas que posteriormente se desahogarán en la audiencia correspondiente, es decir se conjuntarán todos los elementos previstos en la ley, para el buen y correcto desahogo de las pruebas.

Una vez admitidas las pruebas resulta necesaria su preparación, por tal motivo se realizarán diferentes actos o diligencias según sea la naturaleza de la prueba, para estar en posibilidad de desahogar las pruebas que en su caso hayan sido admitidas.

El Código Fiscal de la Federación (*ver nota inserta al pie de la página 134*) en su artículo 233 establece:

A fin de que las partes puedan rendir las pruebas documentales, es necesario que los funcionarios o autoridades expidan con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten.

"En el caso de los documentos que contienen información confidencial o comercial reservada, la Sala deberá solicitarlos antes de cerrar la instrucción, asimismo cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra e identificar con toda precisión los documentos, solicitando al magistrado instructor que requiera a la autoridad que omitió la solicitud, para lo cual deberá acompañar la copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda".⁷³

⁷³ CFR. LUCERO ESPINOSA, Manuel; Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal; Editorial Porrúa; México, 2002, pag. 240

Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquélla se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

En el caso de la prueba pericial prevista en el artículo 231 del Código Fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***), resulta necesario que se requiera a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, las cuales deben ser expertos en una determinada ciencia, mismos que deberán acreditar los requisitos correspondientes, para en su caso aceptar el cargo y protestar su legal desempeño, por lo que el Tribunal señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba.

En el artículo 232 del multicitado Código (***ver nota inserta al pie de la página 134***), por lo que hace a la prueba testimonial señala que se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale.

DESAHOGO DE LAS PRUEBAS

Desahogo de las pruebas es el desarrollo o desenvolvimiento de ésta, es la forma como se hace o se realiza una prueba, así a través de la preparación de las pruebas podemos llegar al desahogo de las mismas, el cual tendrá variados procedimientos dependiendo del tipo de prueba.

Vemos entonces que para el desahogo de las pruebas documentales no existe problema ya que se desahogan por su propia naturaleza, esto debido a que se encuentran en los autos del juicio y por lo tanto ya no es necesario realizar trámite alguno.

No así en la prueba pericial, en la cual se otorga un plazo mínimo de quince días a partir del requerimiento del magistrado, con el apercibimiento de que únicamente se considerarán rendidos los dictámenes que se encuentren dentro del plazo concedido para rendir los mismos, respondiendo el cuestionario respectivo, en caso de que los dictámenes fueran contradictorios se nombrará perito tercero, el cual será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos, las partes podrán solicitar la sustitución de su perito, esto solo podrá ocurrir en una ocasión y ser por causa que lo justifique, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta.

Para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos, los cuales deberán contestar el interrogatorio presentado con el escrito de demanda o en su caso de la contestación, dicho testimonio deberá ser levantado en una acta pormenorizada, por lo cual el magistrado o las partes podrán formular preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o con la finalidad de aclarar cualquier respuesta.

Existen dos excepciones a la regla anterior, la primera corresponde a las autoridades, las cuales rendirán su testimonio por escrito, y la segunda excepción es el caso de los testigos que tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, quienes podrán desahogar la prueba mediante exhorto, para lo cual el magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá solicitar auxilio de algún juez o magistrado del Poder Judicial de la Federación o algún tribunal administrativo federal para diligenciar el exhorto.

La parte actora tiene derecho a conocer el testimonio de la autoridad administrativa requerida, y la omisión de este derecho constituye una trasgresión a las garantías de audiencia y legalidad.

Sin embargo es necesario conocer la naturaleza de los informes de la autoridad debido a que constituyen una confesión como lo estipula Briceño Sierra, de acuerdo con las siguientes características:

- a) “El informe es una confesión de la autoridad demandada.
- b) La confesión de los hechos no significa reconocimiento del derecho, porque la legalidad de los actos de la autoridad debe ser objeto de examen del juzgador.
- c) La falta de informe produce el efecto de imputar a la autoridad el acto que se le reclama.
- d) El informe, como la confesión deben ser producidos por el titular o el legitimado.
- e) La firma del funcionario tiene los efectos de una declaración verbal del legitimado.
- f) El informe es una confesión de hechos y no puede convertirse ni en alegatos ni en documento original que funde y motive la resolución reclamada.
- g) El informe, por su carácter de confesión se limita a los hechos; en tal virtud, cuando la resolución atacada carezca de fundamento, o sea de invocación de la norma aplicable, no puede ser materia de objetivación.
- h) Admitir el carácter confesorio de la contestación y prohibir la absolución de posiciones es una rémora técnica de la ley fiscal, ya que cabe esa absolución por vía de informe.”⁷⁴

Respecto de la prueba de inspección, la carga de la prueba la tendrá el órgano jurisdiccional quien la deberá desahogar a través de un actuario quien procederá a la inspección con anterioridad a la celebración de la audiencia en que el magistrado instructor lea las constancias.

⁷⁴ BRISEÑO SIERRA, Humberto; Op. cit; pag 472

VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS

La valoración de las pruebas está determinada por la potestad discrecional del juzgador, siguiendo ciertas reglas que dispone el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación.

La valoración podrá efectuarse en varios sentidos, el primer sentido será de prueba plena, el segundo será de prudente apreciación de la Sala respecto de las pruebas y el tercero corresponde a la valoración sin sujeción a dichas reglas.

En este sentido como lo establece el artículo **234** del Código fiscal de la Federación (*ver nota inserta al pie de la página 134*) la confesión expresa hará prueba plena siempre que sea hecha por persona capacitada para obligarse, con pleno conocimiento, sin coacción ni violencia, que sea de hecho propio o, en su caso, del representado, asimismo harán prueba plena en contra de quien los afirme, sin necesidad de ofrecerlos como pruebas los hechos propios de las partes, sostenidos en la demanda, en la contestación o en cualquier otro acto del juicio.

Del mismo modo harán prueba plena las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, en cambio los documentos que contengan declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares ante la autoridad solo probarán que se hicieron ante ésta tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado, asimismo, harán prueba plena los hechos afirmados por la autoridad en documentos públicos; por lo que tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

Al contrario de las pruebas anteriores, la valoración de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas será de forma distinta debido a que corresponderá a la Sala la prudente apreciación de las mismas.

En cuanto a la valoración de las pruebas sin sujeción a reglas será únicamente en el caso de que la Sala adquiera opinión distinta acerca de los hechos materia del litigio por las pruebas rendidas y las presunciones formadas, debiendo en dicho caso fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

INCIDENTES

En la sustanciación del procedimiento del Juicio Contencioso Administrativo encontramos la posibilidad de que se presenten los incidentes de previo y especial pronunciamiento los cuales pueden ser: la incompetencia en razón del territorio, la acumulación de autos, nulidad de notificaciones, interrupción por causa de muerte o disolución y recusación por causa de impedimento.

Por tal razón en caso de que se promueva alguno de los incidentes mencionados, se suspenderá el juicio hasta que se dicte la resolución correspondiente.

En caso de que se promueva la incompetencia en razón del territorio, la acumulación de autos o la interrupción por causa de muerte o disolución, tendrán como término para su presentación hasta antes de que quede cerrada la instrucción.

La incompetencia en razón de territorio se presentará cuando ante una de las Salas regionales se promueva un juicio que debe conocer otra Sala por razón de territorio, en cuyo caso, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la Sala que considere sea la competente para resolver la controversia, enviándole los autos, una vez recibido el expediente por la Sala

requerida, ésta deberá decidir dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto, si la sala regional requerida la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal (artículo 218 del Código Fiscal de la Federación).

En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la sala requirente y a las partes, y remitirá los autos al Presidente del Tribunal, en cuyo caso para la resolución de dicho incidente, el Presidente del Tribunal someterá los autos a consideración del Pleno para que éste determine a cuál sala regional corresponde conocer el juicio, ordenado que el Presidente del Tribunal comunique la decisión adoptada, a las salas y a las partes y remita los autos a la que sea declarada competente.

Las partes podrán denunciar la incompetencia en razón del territorio cuando una sala esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, en cuyo caso podrá acudir ante el Presidente del Tribunal, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinente, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno del Tribunal.

La acumulación de autos señalada en el artículo 219 del Código en consulta **(ver nota inserta al pie de la página 134)** es otro incidente de previo y especial pronunciamiento, mismo que será procedente cuando en dos o más juicios pendientes de resolución, las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios, en caso de que las partes sean diferentes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto, asimismo cuando las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencias de los otros.

Respecto al trámite de este incidente deberá realizarse ante el magistrado instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero, dicho magistrado, deberá formular proyecto de resolución en el plazo de

diez días, dicho proyecto deberá ser sometido a la consideración de la Sala, la cual dictará la determinación que proceda, este incidente tiene la característica de poder ser tramitado de oficio.

En caso de ser decretada al acumulación, la Sala que conozca del juicio más reciente, tendrá un plazo que no debe exceder de seis días para enviar los autos a la que conoce el primer juicio, cuando la acumulación se decrete en una misma Sala, se turnarán los autos al magistrado que conoce el juicio más antiguo.

Por el contrario cuando no pueda decretarse la acumulación, ya sea por el cierre de instrucción de alguno de los juicios o por encontrarse en diversas instancias, a petición de parte o de oficio, se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite, el cual subsistirá hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el otro negocio.

También se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio, cuando se convierta en un acto contra el cual no proceda el recurso de revocación y que por su conexidad a otro impugnado con antelación en dicho recurso, sea necesaria hasta que se pronuncie resolución definitiva en este último.

El incidente de nulidad de notificaciones establecido en el artículo 223 del Código fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***), podrá interponerse, cuando éstas no fueren hechas conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, razón por lo que las mismas serán nulas.

Al no estar apegadas a derecho las notificaciones, el perjudicado podrá interponer un escrito solicitando la declaración de nulidad de las mismas, dicha presentación deberá realizarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas en el mismo escrito en que se promueva nulidad.

Una vez admitida la promoción, se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, se dictará resolución.

En caso de ser declarada la nulidad, la Sala deberá ordenar la reposición de la notificación anulada y las actuaciones posteriores, imponiéndose una multa al actuario, el cual podrá ser destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia.

En el artículo 224 del Código Fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***), otro incidente es la interrupción del juicio por causa de muerte o disolución, mismo que podrá durar como máximo un año, debiendo decretarse por el magistrado instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la muerte de una persona que sea parte en el juicio o su representación legal, así como en caso de la presentación de las causas legales de disolución de una persona moral, siempre que sea particular y parte demandada.

La reanudación del procedimiento se efectuará cuando haya transcurrido el plazo máximo de interrupción, aún en el caso de que el albacea, el representante legal o tutor no comparezcan, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión o de la liquidación, según sea el caso.

Finalmente el incidente de Recusación de magistrados y peritos del Tribunal (artículo 225 del Código Fiscal de la Federación, ***ver nota inserta al pie de la página 134***) podrán presentarlo las partes, cuando estén en alguno de los casos de impedimento a que se refiere el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación el cual señala como impedimentos el interés personal en el negocio, el parentesco consanguíneo, por afinidad o civil, de alguna de las partes o de sus representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad, haber sido patronos

o apoderados en el mismo negocio, tener amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes, haber dictado el acto impugnado o haber intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución, figurar como parte en un juicio similar, pendiente de resolución o en su caso estar en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

La Recusación de Magistrados se promoverá mediante escrito que se presente en la Sala o Sección en la que se halle adscrito el magistrado de que se trate, debiendo acompañar las pruebas que se ofrezcan, el Presidente de la Sección o de la Sala, deberá enviar al Presidente del Tribunal dentro de los cinco días siguientes, el escrito de recusación junto con un informe que el magistrado recusado debe rendir, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno, por lo que la falta de informe presumirá cierto el impedimento.

Si el Pleno del Tribunal considera fundada la recusación, el magistrado de la sala regional será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si se trata de magistrados de Sala Superior, el mismo deberá abstenerse de conocer del asunto.

En el caso de la recusación de perito del Tribunal se promoverá ante el magistrado instructor, dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se le designe.

El perito recusado deberá rendir un informe dentro de los tres días siguientes, y a falta de informe se presumirá cierto el impedimento. Si la Sala encuentra fundada la recusación substituirá al perito.

CAUSALES DE NULIDAD

Encontramos en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación las causales de nulidad del Juicio Contencioso Administrativo, en cuyo caso al ser demostrada alguna de las causales de declarará la ilegalidad de la resolución administrativa, tales causales son las siguientes:

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

Es por tal motivo que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresándose en el escrito de referencia el fundamento legal que le otorgue tal legitimación, en tal virtud, la autoridad está obligada a señalar en el propio acto de molestia el fundamento legal que contemple su existencia jurídica, a fin de que el afectado pueda examinar si aquél proviene de una autoridad legitimada para emitirlo.

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

Por tal razón el artículo 16 Constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, así la omisión en la motivación, o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al particular para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por la autoridad, podrá fundar la declaración de nulidad de la resolución impugnada por falta de requisito formal de motivación.

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

Respecto a la violación del procedimiento éste se considerará afectado por situaciones que perjudiquen el interés jurídico del particular como son el no ser notificados conforme a la ley, no recibirle las pruebas o cuando no son recibidas conforme a la Ley, al no concederle los términos con arreglo a la ley, en cuyos casos se declarará la nulidad del procedimiento.

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

En este caso la autoridad tiene la obligación de actuar conforme a derecho, es decir acatar lo ordenado en los ordenamientos legales para que sus actos se encuentren debidamente fundados y motivados, razón por la cual en caso de no aplicar las normas o aplicarlas en contravención el acto deberá ser declarado nulo.

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

Es por tal motivo que la autoridad podrá actuar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su prudente juicio, buscando la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen el fin de su actuación, siempre que la Ley le otorgue esas posibilidades en forma expresa o tácita y con mayor o menor margen de libertad, pero con apego a dicha ley, empero cuando la autoridad rebasa esa discrecionalidad otorgada por la ley el acto o resolución deberán ser declarados nulos.

IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

El Código Fiscal de la Federación establece las causales de improcedencia y de sobreseimiento del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de las cuales dependerá que la autoridad estudie o no el fondo del asunto.

Es así como el artículo 202 del citado Código (***ver nota inserta al pie de la página 134***) establece cómo causales de improcedencia las siguientes:

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante
- II. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.
- III. Que haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- IV. Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los plazos de este Código.
- V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.
- VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.
- VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- VIII. Que haya sido impugnados en un procedimiento judicial.
- IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.
- X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.
- XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.
- XII. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

- XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley del Comercio Exterior.
- XIV. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal de la Federación o de las leyes fiscales especiales.
- XV. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- XVI. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

Por otro lado encontramos citados en el artículo 203 del Código en mención (***ver nota inserta al pie de la página 134***), las causales de sobreseimiento, dicho sobreseimiento podrá ser en forma total o parcial tenemos así que las causales de sobreseimiento son:

1.- Por desistimiento del demandante.

El desistimiento del demandante tendrá como consecuencia que se quede sin materia el Juicio, ya que la acción intentada perderá sentido pues el propio actor quien decide terminar con la controversia suscitada, dejando a la autoridad con la obligación de sobreseer el juicio.

2.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia.

Estas causas de improcedencia del juicio mencionadas en el artículo 202 del Código en mención (***ver nota inserta al pie de la página 134***), tiene como consecuencia que la autoridad no estudie el fondo del asunto al resultar improcedente el juicio en cualquiera de sus etapas, por tal razón resultará necesario que la autoridad decrete el sobreseimiento del mismo.

3.- En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.

La muerte del demandante es una causa definitiva de sobreseimiento del juicio pues es la persona que tiene el interés jurídico afectado y al cesar esta afectación terminará con ésta el propio juicio.

4.- Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnando.

El acto impugnado constituye la base de la violación al derecho del particular, pero si es la propia autoridad quien deja sin efecto el acto, será entonces motivo de terminación del Juicio por dejar de existir la base de éste.

5.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

4.5. AUDIENCIA DE LEY

La audiencia de Ley o cierre de instrucción. Cuando se ha concluido en su totalidad la sustanciación del juicio y no existe ninguna cuestión pendiente que resolver se procede con fundamento en lo dispuesto por el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***) a otorgar el derecho a las partes para que formulen sus alegatos dentro del plazo legal, después de que éstos son presentados, se ordena turnar el asunto a la H. Sala para que emita la sentencia que conforme a derecho proceda, todo esto se

menciona en el acuerdo por el cual se declara cerrada la instrucción y se ordena que se notifique a las partes.

En relación con el término “alegatos”, es pertinente hacer mención del criterio emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: V, Segunda Parte-1, página: 311, Octava Época:

NULIDAD, JUICIO DE. ALEGATO. NO DEBEN INTRODUCIRSE ELEMENTOS NUEVOS A LA CONTROVERSIA.

El artículo 235 de Código Fiscal de la Federación, (en su texto vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho) dispone que el magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Asimismo, dispone que los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia; y, que al vencimiento del término señalado, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa. El precepto en cita no define lo que debe entenderse por el término alegato pero, dentro de la doctrina jurídica se le delimita y estudia incluso con un sentido amplio y uno estricto. Así, se aprecia que los alegatos son los razonamientos por los cuales se pretende convencer al juez de que se tiene la razón, por un lado; y, por otro, tratándose de los “alegatos de bien probado”, se dice que son aquellos razonamientos hechos después de que se han rendido las probanzas y antes de citación para sentencia, en los que esencialmente, quien los formula manifiesta las razones por las que las pruebas aportadas al juicio deben dar convicción al juzgador para decidir en su favor, arguyéndose también las incongruencias de la contraparte. En cualquiera de los dos casos los alegatos se agotan en el hecho de ser una especie de reiteración de lo manifestado dentro del juicio y de que las pruebas que obran en autos abonan a la pretensión propia. Precisamente, por estos motivos es por lo que los alegatos no forman parte de la litis, en virtud de que no tienen por objeto el aportar argumentos ni pruebas nuevas al juicio, sino tan solo el de reiterar que se tiene la razón y hacerle patente al juzgador que con las pruebas aportadas si se acredita la propia pretensión. En el caso específico, el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación se refiere a los “alegatos de bien probado”, es decir a aquellos razonamientos que tienden a ponderar el valor de las pruebas propias ofrecidas y a impugnar las de la contraparte. Tal aserto deriva del hecho de que dichos alegatos se presentarán con posterioridad “a la sustanciación del juicio” y siempre y cuando “no exista cuestión pendiente que impida su resolución”, es decir, después que se hayan rendido las pruebas y antes de citación para sentencia. Por lo que en este sentido, debe concluirse que los alegatos a que se refiere dicho dispositivo deben contener los razonamientos por los cuales cada una de las partes estima que con sus

pruebas se abona a la propia pretensión, mientras que las de la contraparte se impugnan en su valor probatorio. En esta tesitura, si el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación citado establece que “los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia”, se refiere únicamente a que los mismos, se considerarán en cuanto a los razonamientos que contengan respecto al valor de las probanzas propias presentadas, así como en cuanto impugnen el valor de las presentadas por la contraparte. Cuestión que excluye la consideración de los alegatos en cuanto que señalen nuevos actos impugnados, nuevos argumentos no hechos valer al presentar la demanda, o al contestar, toda vez que, en primer lugar, el objeto de los alegatos no es el introducir nuevas cuestiones a la controversia, sino ponderar al valor de las probanzas presentadas. Así la Sala Fiscal sólo estaría obligada a considerar los alegatos siempre y cuando lo en ellos contenido fuese propio de los mismos. Es decir, la Sala considerará los alegatos en cuanto se refieran al valor de las probanzas presentadas y los razonamientos en ellos contenidos vayan dirigidos a determinar el alcance de cada una de ellas, mas en modo alguno deberán considerarlos en cuanto en ellos se introduzcan nuevos argumentos, ya que tal cuestión no es propia de los alegatos. Por otra parte, si la Sala resolviera el juicio en base a un nuevo argumento, o prueba, contenida en los alegatos de una de las partes, automáticamente estaría alterando la litis, pues se violaría el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación el cual establece que las Salas no podrán cambiar los hechos expuestos en la demanda y la contestación. A mayor abundancia, es pertinente señalar que en la Exposición de Motivos para la reforma del artículo en cuestión, no se encuentra ningún razonamiento relativo a los alegatos en particular, por lo que no puede asumirse que la intención del legislador haya sido la de permitir que mediante ellos se incorporen nuevos extremos a la litis. Y no puede ser de esa manera porque entonces, atendiendo al principio de equidad, sería necesario dar vista a una de las partes con los argumentos de su contraria y ello retrasaría notablemente la solución del conflicto, es decir, se instrumentaría un sistema de réplica y dúplica, (desaparecido del ordenamiento adjetivo civil local desde la década de los sesentas) no previsto por el Código Fiscal de la Federación.”

Amparo en revisión 173/90. Casa Ferrer, S.A. 25 de abril de 1990.
Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

Revisión fiscal 1010/89. Lucila Chávez Casteñada. 9 de noviembre de 1989.
Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Alvaro Tovilla León.

Nota: *Este criterio ha integrado la jurisprudencia 1.3º.A. J/10*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Abril de 1996, Pág. 253.

En este orden de ideas resulta aplicable la siguiente Jurisprudencia emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Enero de 1997, Tesis: 1.3º.A.J/20, página: 249, Novena Época, que señala:

ALEGATOS EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

De conformidad con el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación deberán considerar en sus sentencias los alegatos presentados en tiempo por las parte. Pero para que la omisión cause perjuicio y, por ende, se haga necesaria la reposición del procedimiento para el efecto de considerarlos en el fallo, es menester que no se limiten a repetir los mismos razonamientos que se expusieron en los conceptos de nulidad. En efecto, porque, aun cuando la Sala Fiscal responsable haya omitido hacer referencia expresa al escrito de alegatos presentado en tiempo por el actor, violando con esa exclusión el artículo 235 del código tributario federal que obliga a las Salas del Tribunal Fiscal a tomarlos en consideración al dictar sus sentencias, dicha omisión no le causa agravio jurídico alguno al actor, si el escrito de alegatos es una mera reproducción de determinado concepto de nulidad, del cual la Sala ya se ocupó al dictar el fallo impugnado, puesto que en ningún momento se le deja en estado de indefensión, y a nada práctico conduciría conceder el amparo para el solo efecto de que la autoridad responsable hiciera alusión expresamente al escrito de alegatos, sin que tal alusión condujera a variar el sentido de su resolución; lo que por otro lado contrariaría el principio de economía procesal contenido en el artículo 17 constitucional.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1743/89. Cerveza Corona en Colima, S.A. de C.V. 31 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

Amparo directo 423/95. Tubos y Perfiles Industriales, S.A. de C.V. 27 de abril de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: María Antonieta Torpey Cervantes.

Amparo directo 3543/95. Limpieza Coordinada, S.A. de C.V. 6 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramo. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Amparo directo 3613/95. Maquilas de Fierro y Láminas en General, S.A. 6 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

Amparo directo 4183/95. Macopel, S.A. de C.V. 15 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María de la Luz Pineda Pineda.

4.6. SENTENCIAS

CONCEPTO DE SENTENCIA

La palabra sentencia tiene su origen en el vocablo latino “sententia” que significa decisión del juez o del arbitrio, por lo que es a través de la pretensión del demandante que se inicia el litigio con la finalidad de emitir una sentencia, siendo ésta “el medio de que se ha valido la ley para identificar el contenido del fallo, ya que es la resolución la que finalmente decide el litigio y tiene que ser una interpretación como producto de la oposición de afirmaciones”⁷⁵

Así encontramos que para Briseño Sierra “interpretar la resolución de la autoridad, frente a la pretensión opuesta del particular, es en lo fiscal lo que motiva la instauración de un proceso y exige la demanda ante el Tribunal que como tercer imparcial, contempla los dos puntos de vista y emite la decisión”⁷⁶.

Sin embargo la interpretación que debe realizar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto de la resolución de la autoridad para resolver el litigio, tiene su origen en las siete Partidas, mismo que define a la sentencia como: “la decisión legítima del juez sobre la causa controvertida en su tribunal”⁷⁷.

⁷⁵ BRISEÑO SIERRA, Humberto; Derecho Procesal Fiscal; 2ª. edición, Editorial Porrúa; México; 1990; pág. 252

⁷⁶ Ibid;pág. 254.

⁷⁷ PALLARES, Eduardo; Derecho Procesal Civil; 4ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1971, pág. 420.

Por su parte Eduardo Pallares define a la sentencia como “el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso”⁷⁸.

Así mismo la definición de Giuseppe Chiovenda es similar debido a que “establece a la sentencia como la resolución del juez, que acogiendo o rechazando la demanda del actor afirma la existencia o inexistencia de una voluntad concreta de ley que le garantiza un bien o la inexistencia o existencia de una voluntad de ley que le garantiza un bien al demandado”⁷⁹.

En cambio Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga expresan que la sentencia es “... la resolución judicial en virtud de la cual el órgano jurisdiccional competente aplicando las normas al uso concreto, decide la cuestión planteada por las partes...”⁸⁰

Asimismo Alfredo Rocco define la sentencia como “el acto por el cual el Estado por medio del órgano de la jurisdicción destinado para ello aplicando la norma al caso concreto, indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés.”⁸¹

Por su parte Eduardo J. Couture da a la sentencia “el triple carácter de hecho jurídico, de acto jurídico y de documento; siendo de hecho en cuanto constituye en si misma un suceso un acontecer humano que produce un nuevo objeto jurídico no existente antes de su aparición; es un acto jurídico porque el hecho está impulsado por la voluntad y se halla dotado de determinados efectos jurídicos, éstos se proyectan unas veces sobre el proceso en que se dicta y otras

⁷⁸ Ibid, pág. 421.

⁷⁹ BECERRA BAUTISTA, José; El Proceso Civil en México; 5ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1975, pág. 170.

⁸⁰ DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José; Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 1963, pág. 297.

⁸¹ ROCCO, Alfredo; La Sentencia Civil; Cárdenas Editores; México, 1993; pág. 51

sobre el derecho que en él se dilucida; es un documento porque registra y representa una voluntad jurídica.”⁸²

José Becerra Bautista se refiere a la sentencia en general y a la sentencia de primera instancia; “sentencia en general es la resolución del órgano jurisdiccional que dirime con fuerza vinculativa una controversia entre partes; la sentencia de primera instancia es la resolución formal vinculativa para las partes que pronuncia un Tribunal de primer grado al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas por ellas controvertidos.”⁸³

La sentencia es entonces la conclusión del proceso frente a la acción o pretensión del actor y la excepción del demandado, en la que el juzgador expresa la sentencia que resuelve el litigio, es decir señala la terminación de la actividad de las partes dentro de proceso, la cual dirime una controversia entre las partes.

CLASIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS

Para determinar una adecuada clasificación de las sentencias podemos dividir las por su finalidad, por su función en el proceso o por su impugnabilidad, teniendo diversas características cada una de ellas, mismas que se comentan a continuación.

POR SU FINALIDAD

En este apartado encontramos tres tipos de sentencias, la declarativa, la constitutiva y la de condena, así “la declarativa es la que se limita a reconocer o negar el valor legal de una pretensión, la constitutiva es aquella que produce el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir una relación contradicha y la de condena, llamada también de prestación es la que impone una responsabilidad a

⁸² J. COUTURE, Eduardo; Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, Aniceto López Editor, 1942, pág. 149.

⁸³ BECERRA BAUTISTA, José; Op. Cit; pág. 169.

cargo del perdedor, por lo que está constreñido a dar, hacer o no hacer algo, también contenciosamente.”⁸⁴

1.-Sentencias declarativas se limitan a reconocer una relación o situación jurídica ya existente, teniendo por objeto la pura declaración de la existencia de una violación o la inexistencia de ésta, con la resolución combatida, derivado esto de una incertidumbre de la norma jurídica o de su aplicación.

De tal forma que podemos encontrar diversas características por la finalidad de las mismas, así Emilio Margain enumera algunas de ellas:

- a) La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el derecho.
- b) En la sentencia declarativa al pretensión del actor solo es declarada como existente.
- c) La sentencia declarativa afirma un derecho a la pretensión.
- d) La sentencia declarativa afirma solo el derecho.
- a) De la sentencia declarativa no puede derivarse una ejecución forzosa.
- f) La sentencia declarativa es un puro juicio lógico”.⁸⁵

2.- Sentencias Constitutivas son aquellas que constituyen o modifican una situación o relación jurídica, así mismo pueden crear, modificar o extinguir un estado jurídico.

En la sentencia constitutiva el juez coopera a la formación de nuevas situaciones jurídicas concretas, así mismo no comprueba lo que ya existe sino que crea algo nuevo que antes no existía. (Artículo 326 del Código Fiscal de la Federación, ***ver nota inserta al pie de la página 134***).

Estas tendrán una gran importancia en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que dicho tribunal tiene la facultad de emitir sentencias que declaren la existencia de un derecho, el cual tiene por objeto establecer que el

⁸⁴ BRISEÑO SIERRA, Humberto; Op. Cit., pág. 256

⁸⁵ MARGAIN MANATOU, Emilio. De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad; 9ª. edición, Editorial Porrúa; México; 2000, pág. 336.

demandante tiene ese derecho que es materia del conflicto (artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, ***ver nota inserta al pie de la página 134***).

3.- Sentencia de condena constituyen las resoluciones que ordenan una determinada conducta a una de las partes, conducta que puede consistir en un dar, hacer o no hacer.

De tal forma que podemos encontrar diversas características por la finalidad de las mismas así Emilio Margain enumera algunas de ellas:

“a) La sentencia de condena además de determinar el derecho produce el efecto de constituir un título para la realización forzosa de la relación declarativa.

b) La sentencia de condena se declara como debe satisfacerse la pretensión del actor.

c) La sentencia de condena comprueba un derecho que además debe ser satisfecho.

d) La sentencia de condena puede dar lugar a una ejecución forzosa

e) La sentencia de condena es un juicio lógico más un acto de voluntad.”⁸⁶

Este tipo de sentencias constituyen un conflicto en materia de ejecución de sentencias del Tribunal en estudio, ya que éste no tiene facultades para hacer valer las mismas y es necesario que la autoridad ejecutora tenga la voluntad de cumplir con dicha resolución de lo contrario el particular deberá interponer una queja o en su caso acudir al amparo para hacer efectivo el cumplimiento de la misma.

⁸⁶ MARGAIN MANATOU, Emilio, Op. Cit., pág. 336.

POR SU FUNCIÓN EN EL PROCESO

“Este tipo de sentencias se determina de acuerdo al objeto de la resolución, ya que sea para resolver sobre algún incidente que se haya interpuesto dentro del procedimiento formando una sentencia interlocutoria o en su caso para cerrar el procedimiento dictado entonces una sentencia definitiva”.⁸⁷

a. Sentencias Definitivas, cierran el procedimiento y pueden dividirse en sentencia definitivas que versan sobre la relación material es decir cuando la sentencia resuelve sobre la litis en forma determinada y sentencias definitivas que versan sobre las relaciones procesales, siendo el caso cuando el juez no resuelve sobre la litis por diversas cuestiones como son la incapacidad procesal, la falta de interés ó por vicios de forma.

b. Sentencias Interlocutorias, a diferencia de las sentencias definitivas, éstas se identifican por tener como función resolver un incidente planteado en el curso del juicio y no así sobre cuestiones de la litis planteada en el mismo.

POR SU IMPUGNABILIDAD

Por otro lado tenemos “las sentencias que pueden se impugnadas y aquellas que por su naturaleza ya no pueden ser impugnadas, esta últimas son de gran relevancia en el procedimiento ya que causarán cosa juzgada.”⁸⁸

I. Sentencias definitivas, además de tener la finalidad de haber sido dictada para resolver el conflicto sometido a proceso, éstas tendrán la característica especial de todavía ser susceptible de ser impugnada a través de algún recurso o proceso impugnativo, el cual puede concluir con la confirmación, modificación, revocación o anulación de dicha sentencia definitiva.

⁸⁷ CFR. ROCCO Alfredo, Op. cit.,pág. 231-235

⁸⁸ CFR. Ibid, pág. 237-245

II. Sentencias firmes, al contrario de las sentencias definitivas, éstas ya no pueden ser impugnadas por ningún medio, motivo por el cual van a constituir cosa juzgada a excepción de tratarse de una resolución firme que resuelva solo una cuestión de derecho procesal.

Una sentencia se convierte en ejecutoria cuando ya no es impugnable por algún medio de impugnación ordinario; señalando entonces que la sentencia ha quedado ejecutoriada o que ha adquirido el carácter de cosa juzgada, así con la frase cosa juzgada se menciona el juicio ya concluido por sentencia revocable, que no está sujeta a ninguna impugnación.

REQUISITOS DE LAS SENTENCIAS

Toda sentencia debe satisfacer ciertos requisitos para poder considerar que dicha resolución fue dictada conforme a derecho, tales requisitos se dividen en requisitos de forma y de fondo, los primeros serán aquellos requisitos de estructura de toda sentencia y los segundos serán los aspectos esenciales de contenido que toda sentencia debe contener.

REQUISITOS FORMALES

Estos requisitos son las exigencias que establecen las leyes sobre la forma que debe revestir la sentencia como documento, el Código Fiscal de la Federación no establece en forma específica estos requisitos, no así el Código Federal de Procedimientos Civiles mismo que señala en su artículo 219 **(ver nota inserta al pie de la página 134)** que las sentencias deben tener lugar, fecha y tribunal que las pronuncie, así como los nombres de las partes contendientes y el carácter con que litiguen y del mismo modo debe especificarse el litigio en cuestión.

Otros requisitos no menos importantes que establece el Código procesal en mención (***ver nota inserta al pie de la página 134***), son la necesidad de que el juzgador apoye sus puntos resolutiveos en preceptos legales o principios jurídicos, así como la exigencia de que todas las resoluciones sean autorizadas por secretarios y magistrados con firma autógrafa.

Las sentencias deberán contener, una relación de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables tanto legales como doctrinarias, debiendo constar con letra las fechas y cantidades, sin el empleo de abreviaturas; por lo que respecta al idioma es necesario mencionar que cualquiera que lleve un asunto a juicio la resolución correspondiente se dictará en el idioma español.

En cuanto a la formalidad de la sentencia se pueden señalar los siguientes puntos:

- I. Preámbulo o encabezado: Es el inicio de la sentencia donde deberán vaciarse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente al asunto.
- II. Resultando: Lo encontramos como capítulo de la sentencia después del encabezado donde se hará contar en forma breve lo acontecido en el juicio; el vocablo resultando es un gerundio del verbo resultar que significa que una cosa es consecuencia de la otra, después del título se enumerarán los párrafos donde se tratará:
 1. Las pretensiones del actor, deducidas de la demanda, con la expresión de los principales hechos invocados por el actor y de los principales fundamentos de derecho que apoyaron las pretensiones correspondientes de la parte actora.
 2. Una alusión sintética del escrito de contestación donde se haga referencia a los principales puntos jurídicos y con mención específica de las excepciones y defensas que se hicieron valer.
 3. Se enunciarán las pruebas ofrecidas por cada parte y se expresará que pruebas fueron y cuáles se desahogaron.
 4. Se realizará un breve resumen conteniendo lo esencial de los alegatos que se ofrecieron por las partes.
 5. Si existen cuestiones incidentales que deban resolverse en la sentencia se expresarán con seguimiento de una secuela que aluda al planteamiento del incidente así como las pruebas y alegatos respectivos.

- III. Considerando: En este apartado se establecerán los argumentos lógico jurídicos del juzgador, en los que irá resolviendo uno a uno los diversos puntos controvertidos que forman la litis en lo principal también resolverá los diferentes incidentes que se hayan reservado para ser fallados con la cuestión principal.
- IV. Resolutivo: Es considerada la parte final de la sentencia donde todo lo precedente de la estructura de la sentencia ha servido de preparación para la parte final de ésta, así se puntualiza el sentido del fallo en forma concreta, siendo la conclusión lógica que resuelve la motivación de la sentencia.

REQUISITOS DE FONDO

“Son los requisitos internos concernientes del acto mismo de la sentencia y entre los que encontramos la congruencia, la motivación, fundamentación y la exhaustividad”⁸⁹.

- A) **Congruencia**: En cuanto a ésta, dispone que las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y contestaciones así como con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenado o absolviendo al demandado. Tal es su importancia, ya que es deber del juzgador pronunciar su fallo exclusivamente con las pretensiones y que en su caso hayan planteado las partes durante el juicio para que exista concordancia entre lo resuelto y lo pedido.
- B) **Motivación**: Es un requisito interno de toda sentencia, mismo que se encuentra señalado expresamente en el artículo 16 Constitucional, dicho precepto impone a todas las autoridades el deber de motivar y fundar sus actos, cuando éstos afecten de alguna manera derechos o intereses jurídicos de particulares o gobernados.

⁸⁹ CFR ARELLANO GARCÍA, Carlos; Derecho Procesal Civil; Editorial Porrúa, México, 2001, pag. 465-473

- C) **Fundamentación:** Este requisito lo encontramos tanto en el artículo 16 Constitucional, como en el Código Fiscal de la Federación, debido a que estos ordenamientos señalan que las sentencias se fundarán en derecho y deberán resolver la pretensión del actor que deduzca de su demanda, en materia fiscal debe aplicarse la norma procesal en forma estricta y a falta de norma fiscal expresa, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.
- D) **Exhaustividad:** impone al juzgador el deber de estudiar todos los conceptos de nulidad así como resolver todos y cada uno de los puntos controvertidos, tomando en cuenta el contenido de la resolución impugnada así como de los agravios y las pruebas sin dejar de lado ningún elemento que resulte necesario para conocer al momento de dictar sentencia.

PRINCIPIOS PROCESALES APLICABLES A LAS SENTENCIAS.

Los principios procesales formarán el contenido necesario de la sentencia para que ésta pueda ser considerada como una resolución debidamente fundada y motivada y que fue emitida conforme a derecho por lo que resulta indispensable su aplicación en toda la resolución; entre los principales principios encontramos el de congruencia, el de legalidad y el de exhaustividad.

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA

Este principio representa la unión entre la instrucción del procedimiento y el cierre de la misma, recordando que el cierre de la instrucción tiene como finalidad la emisión de la sentencia, debiendo analizarse todos los conceptos de nulidad así como resolver todos y cada uno de los puntos controvertidos, atendiendo a lo solicitado en la demanda, la contestación de la demanda, sin dejar de analizar el contenido de la resolución impugnada así como su motivación y fundamentación de tal forma que exista concordancia entre lo solicitado y lo resuelto, sin que el

juzgador vaya más allá de los puntos controvertidos, al respecto encontramos una tesis del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa que a la letra dice:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN SENTENCIAS DEL OBLIGACIÓN DE ESTUDIAR CADA UNA DE LAS CUESTIONES DE ÍNDOLE PROCESAL PROPUESTAS. La recta interpretación del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, permite establecer que la obligación de las Salas fiscales de estudiar todos y cada uno de los puntos controvertidos, se impone únicamente por lo que ve a todos los conceptos de nulidad que se hagan valer por omisión de las formalidades o por violaciones al procedimiento. Por tanto, si la Sala fiscal en su resolución únicamente se concretó a establecer que se dieron algunas violaciones procedimentales alegadas sin examinar ni estudiar cada una de ellas, tal actitud contraviene el citado principio de congruencia y obliga a revocar la sentencia recurrida para efecto de que se resuelva sobre cada uno de los conceptos de anulación de índole procesal efecto de que se resuelva sobre cada uno de los conceptos de anulación de índole procesal propuestos. Esto último en acatamiento de la jurisprudencia número 6/91, que bajo la voz: “REVISIÓN FISCAL INAPLICABILIDAD DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY DE AMPARO.”, emitió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.” Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación Parte: XIV-Septiembre Tesis: III. 1º. A. 143 A Página: 463.

Al respecto encontramos que “el Código Fiscal de la Federación establece la obligación de la autoridad de emitir resoluciones fundadas en derecho y que sean resueltas sobre la pretensión del actor que se deduce de su demanda, en relación con la resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios”.⁹⁰, (***ver nota inserta al pie de la página 134***).

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Encontramos en este principio la obligación de la autoridad de acatar lo dispuesto por las normas jurídicas, ahora bien en el caso de las sentencias vemos como resulta indispensable el hecho de que la resolución dictada sea conforme a derecho, ya que, si todo acto de autoridad debe cumplir con determinados requisitos como son la fundamentación y motivación, resulta entonces evidente

⁹⁰ CFR PALACIO Lino Enrique; Derecho Procesal Civil; Tomo I; Abeledo Perrot; Buenos Aires Argentina; 1980, pág. 262-266.

que en toda resolución dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá de igual modo aplicar este principio al dictarse sentencia.

Como ya se mencionó la legalidad se basa en la debida motivación y fundamentación de tal forma que una adecuada motivación debe:

1. Expresar los motivos por los que el juzgador estima que la ley es aplicable al caso concreto controvertido;
2. Que esos motivos invocados sean realmente los que estén previstos en el supuesto normativo para que se aplique la consecuencia legal;
3. Que esos motivos existan, lo que se derivará de que estén acreditados con los medios de prueba necesarios en las constancias de los autos.

Asimismo se requiere de una fundamentación adecuada por lo que serán de aplicación estricta las disposiciones fiscales que establecen cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, en contraposición las demás disposiciones fiscales que no se encuentren en los supuestos anteriores se aplicarán utilizando cualquier método de interpretación jurídica y solo a falta de norma fiscal expresa, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sin embargo “cabe señalar que existen ciertos aspectos que a pesar de no ser controvertidos directamente por el demandante pueden ser estudiadas de oficio, por ser consideradas cuestiones de orden público, tal es el caso de un acto emitido por autoridad incompetente o cuando el mismo está emitido sin la debida motivación o fundamentación, situaciones que deberá tomar en cuenta la autoridad al dictar la respectiva sentencia”.⁹¹

⁹¹ CFR; Ibid; pag. 293-296.

PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD

Este principio resulta necesario ya que constituye un derecho para el demandante y una obligación para la autoridad, de tal forma que para cumplir con el mismo deben ser analizados los conceptos de nulidad, así como, los preceptos presuntamente violados para determinar la legalidad o ilegalidad del acto impugnado debiendo resolver todos y cada uno de los puntos controvertidos planteados en la demanda o en su caso en la ampliación de la demanda, en la contestación o en su respectiva ampliación evitando la omisión sobre alguno de los puntos planteados.

“De tal forma que para una adecuada emisión de la sentencia correspondiente la autoridad deberá acatar todos estos principios, pues de lo contrario puede darse el caso de emitir una sentencia oscura ya sea por incongruencia en la misma, por una indebida motivación o fundamentación o por la omisión de algunos puntos controvertidos evitando tener que promover el recurso de aclaración de sentencia para que la autoridad modifique estas cuestiones.”.⁹²

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

Como ya se analizó, se requieren aplicarse ciertos principios a las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que las mismas puedan ser consideradas conforme a derecho.

De tal forma que los tipos de sentencia que puede emitir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los encontramos enumerados en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***), “dicho precepto establece que las sentencias definitivas que emite el Tribunal serán para reconocer la validez de la resolución impugnada, para declarar la

⁹² CFR; Ibid; pag. 284-288

nulidad de la misma, en cuyo caso deberá aclarar si consiste en una nulidad lisa y llana o una nulidad para efectos y por último encontramos las sentencias que declaran la existencia de un derecho subjetivo y condenan al cumplimiento de una obligación.”⁹³

SENTENCIAS DE VALIDEZ

Este tipo de sentencias, implica el reconocimiento que realiza la autoridad respecto de la legalidad de la resolución impugnada, de tal forma que se decrete la validez del acto o resolución impugnada ya que fueron dictados conforme a derecho, por tanto los agravios presentados por la actora no han sido procedentes ni de relevancia suficiente para que la autoridad declare la ilegalidad de los mismos.

Asimismo, la validez de la resolución debe ser declarada, al configurarse el consentimiento tácito del propio interesado, mismo que se establece al no ser combatida la resolución oportunamente, de igual forma si una resolución está fundada y motivada en actuaciones que previamente fueron declaradas válidas por la autoridad deberá ser declarada la validez de dicho acto.

De igual forma, al controvertir solo uno de los aspectos resueltos en la resolución impugnada, los demás deben considerarse válidos al no controvertirlos la actora de manera expresa y podemos así encontrar diversas causas para declarar la validez de la resolución, a través de las cuales se probará la legalidad del acto o resolución impugnada.

SENTENCIAS DE NULIDAD LISA Y LLANA

Este tipo de sentencias se configuran cuando la resolución impugnada no ha sido dictada conforme a derecho, debiendo ser declarada la nulidad lisa y llana,

⁹³ LUCERO ESPINOSA Manuel; Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal, Editorial Porrúa, México, 2002, pag. 251-260.

tomando en cuenta las causales de nulidad previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***), mismo que se señala que, será nula la resolución dictada si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

De tal forma que dentro de mencionado precepto cabe la nulidad producto de la ausencia de firma del funcionario competente que emita el acto, ya que no se podrá tener certeza de su contenido, sin embargo las facultades discrecionales de la autoridad no se ven limitadas, permitiéndole que emita la resolución que corresponda siempre que cumpla con los requisitos necesarios para su autenticidad y validez, como lo establece la tesis de la Cuarta Época. Primera Sala Regional Noroeste. R.T.F.F.: Año II. No. 14. Septiembre 1999. Tesis: IV-TASR-VII-189. Pág: 148, que a la letra dice:

“AUSENCIA DE FIRMA.-EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE CARECE DE FIRMA DEBE SER DECLARADO, NULO LISA Y LLANAMENTE.-

De conformidad con el artículo 38 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, en relación con el artículo 16 Constitucional, todo acto administrativo debe ostentar la firma del funcionario competente que lo emita, por lo que la ausencia de la misma, implica que legal y constitucionalmente se está ante la presencia de un acto que carece de autenticidad, teniendo como consecuencia el que no se tenga la certeza y firmeza de su contenido, e impide acreditar la legitimación del funcionario competente para suscribirlo, así como su voluntad, habida cuenta que la firma es la única forma en que la persona que asienta se legitima como el verdadero emisor del acto y adquiere una relación directa entre lo expresado en la resolución y la firma que debe calzarlo, por lo que su ausencia en la resolución administrativa produce su nulidad lisa y llana al ubicarse en la causal de ilegalidad prevista en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, aclarando que la misma no puede ser para efectos, pues al no estar firmada ésta, carece de autenticidad al no poder acreditarse la legítima voluntad de su emisor y menos puede atribuírsele trascendencia alguna a su sentido, ni por ende a sus motivos y fundamentos. Apuntando, además, que tal declaratoria lisa y llana es sin perjuicio del ejercicio de las facultades discrecionales de la autoridad, pues la misma no la restringe para emitir en su caso la resolución que corresponda, cumpliendo con los requisitos necesarios para su autenticidad, firmeza y validez.

Sin embargo cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emita sentencias de nulidad lisa y llana se está en el entendido que la misma deja de surtir efectos por lo que la autoridad no puede aplicar o ejecutar el acto.

Resulta así, que cuando se hacen valer diversas causales de ilegalidad, la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, lo que constituye parte de la seguridad jurídica de los gobernados. Empero, cuando se declara la nulidad lisa y llana por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, resulta necesario señalar en que forma se afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución, por lo que tal omisión resulta violatorio al segundo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***).

SENTENCIA DE NULIDAD PARA EFECTOS

En este tipo de sentencias se declara la nulidad por no haberse seguido el procedimiento, es decir, existen vicios en éste, o en su caso por carecer de las formalidades necesarias para su validez, debiendo dictarse una nueva resolución para que se cumpla con las formalidades omitidas en el procedimiento atribuyéndole a la autoridad la facultad de precisar con claridad la forma y términos en que deberá cumplirse la sentencia.

Así en los supuestos de omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, ausencia de fundamentación o motivación, así como vicios del procedimiento, o cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades, deben dar lugar a la declaración de nulidad para efectos con el propósito de que previa reposición del procedimiento se subsanen los datos o circunstancias omitidas emitiéndoles una nueva resolución como lo dispone la tesis del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito; Publicado en la Gaceta del

Semanario Judicial de la Federación; 1994; Tesis VIII. 2°. J/18; pág. 65 que a la letra dice:

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DECLARATORIA DE NULIDAD PARA EL EFECTO DE QUE SE EMITA UNA NUEVA RESOLUCIÓN.

De conformidad con el último párrafo del artículo 239, del Código Fiscal de la Federación, los tribunales administrativos, declararán la nulidad para el efecto de que se emita una nueva resolución cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III y en su caso V, en el artículo 238 del código en cita, de tal manera que, la Sala recurrida, al haber dictado en forma lisa y llana la nulidad de la resolución combatida, actuó indebidamente pues al haberse generado alguna de las hipótesis previstas en las fracciones comentadas, debió declarar la nulidad de dicha resolución para el efecto de que, previa la reposición del procedimiento administrativo de investigación, en el que se subsanen cabalmente los datos y circunstancias omitidas, emita la autoridad fiscalizadora la resolución que corresponda. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO”.

Este tipo de sentencias tienen como propósito establecer los lineamientos que deben seguirse para dictar una nueva resolución, debido a que surge a causa de la omisión de requisitos formales o en su caso por violaciones al procedimiento.

Sin embargo es indispensable que el tribunal señale la causal de nulidad que en concreto está afectando al demandante para poder tener declarada la nulidad y señalar entonces la forma y términos en que debe cumplirse la resolución.

Esta situación únicamente tiene como finalidad el lograr que se haga un señalamiento cuidadoso de los efectos de la sentencia, pues de lo contrario, pudiera ocurrir una indebida repetición de acto reclamado o resolución previamente anulados, o en su caso, que el interesado interponga el recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de la misma.

De tal forma que resulta necesario que se declare la nulidad para efectos en el supuesto de violación forma o procedimental, para el caso de subsanar las violaciones procesales y proceder entonces al estudio y resolución de las cuestiones de fondo para determinar si la autoridad afectó la esfera jurídica del particular.

Ahora bien deben fijarse los efectos de la sentencia según sea la violación debido a que si ésta consiste en la falta de motivación y fundamentación solo se ordenará que se dicte una resolución debidamente fundamentada y motivada en cambio si la violación consiste en la inadecuada aplicación de fundamento o que ya no estén vigentes, la nulidad será lisa y llana porque no consiste en una violación sustancial.

SENTENCIAS QUE DECLARAN LA EXISTENCIA DE UN DERECHO SUBJETIVO Y CONDENAN AL CUMPLIMIENTO DE UNA OBLIGACIÓN.

El hecho de declarar un derecho subjetivo a favor de un particular, implica el reconocimiento de un derecho socialmente reconocido como legítimo, en este caso puede ser el reconocimiento de una prestación a favor de un particular, condenando a la autoridad a cubrir esa prestación que puede consistir en un dar o en un hacer.

Estas sentencias son de carácter declarativas y de condena lo que implica un derecho y una obligación teniendo como efecto la declaración de un derecho, que tendrá el carácter de subjetivo, mismo que se requiere para su cumplimiento el mandamiento expreso de la autoridad de hacer efectivo ese derecho.

Estas sentencias son de gran relevancia ya que en el año 2001 se reformó el Código Fiscal de la Federación en su artículo 239 (***ver nota inserta al pie de la página 134***) referente a los tipos de sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que se incluyera en este ordenamiento la

facultad del Tribunal de emitir sentencias que declaren derechos subjetivos y condenen al cumplimiento de cierta obligación.

Razón por la cual estas sentencias constituyen un gran avance en la impartición de justicia fiscal ya que ahora el Tribunal no solo tiene la facultad de validar o anular el acto o resolución impugnados sino que podrá emitir además la declaración de un derecho.

Ese derecho puede ir desde el simple reconocimiento del derecho que tiene el demandante como es la devolución de un impuesto indebidamente pagado, mismo que provocó un perjuicio al contribuyente, hasta la declaración del derecho que tiene un miembro de la Fuerza Aérea por una pensión mayor a la que le fue otorgada derivada de su situación militar, debido a que alegó haberse retirado con un grado superior del que fue reconocido por la Secretaría de la Defensa Nacional, sin embargo esta sentencia solo podrá determinar la cuantía de la prestación pecuniaria que se debe ser otorgada, sin tener facultades para obligar a dicha autoridad a cumplir con el fallo, lo que la convierte en una sentencia puramente declarativa.

Es aquí cuando ocurre un conflicto de intereses porque a pesar de la existencia de una sentencia dictada a favor del promovente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene facultades para ordenar la ejecución de la misma a la autoridad correspondiente, por lo que el particular deberá interponer una queja por su incumplimiento, misma que solo podrá ser presentada en una sola ocasión y si la autoridad es omisa ante ésta solo se deja al particular la opción de iniciar un nuevo juicio que es el amparo con la finalidad de que se ejecute la sentencia dictada por el Tribunal.

PROCESO DE FORMACIÓN DE LA SENTENCIA

Al quedar cerrada la etapa de instrucción se pronunciará la sentencia, la cual se emite por decisión colegiada ya sea por unanimidad o en su caso por mayoría de votos de los magistrados que integren la Sala, si se trata de asuntos de competencia específica de las secciones o del pleno cuando tengan que ser emitidas por la Sala Superior por atracción, la función colegiada puede ser de tres magistrados, si se trata de salas regionales ya sean metropolitanas o foráneas o bien, de cinco magistrados tratándose de alguna Sección de la Sala superior o en su caso de los once magistrados cuando sea competencia del pleno de la Sala Superior. Este pronunciamiento se realizará dentro del plazo de sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción (artículo 236 del Código Fiscal de la Federación **(ver nota inserta al pie de la página 134)**).

Por tal motivo será el magistrado instructor quien tiene la obligación de formular el proyecto respectivo de la sentencia, tratándose de resoluciones que deban emitir las salas regionales o en su caso el magistrado ponente tratándose de sentencias que deban emitir las secciones o el Pleno de la Superior dentro del plazo de cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción.

Una vez presentado el proyecto se pasará a votación de los magistrados de la Sala correspondiente para que dicho proyecto sea aprobado, y adquiera la categoría de sentencia, quienes tendrán los siguientes quince días para emitir su voto, así en el caso de la oposición de uno de los magistrados éste deberá expresar su voto en contra del proyecto o en su caso formular un voto particular razonado consistente en la formulación de un nuevo proyecto, el cual deberá ser presentado en un plazo de diez días.

Para el caso de que el proyecto no sea aceptado por los otros magistrados, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría quedando el proyecto como voto particular.

En el caso del sobreseimiento, ya sea, por el desistimiento del demandante, por alguna causa de improcedencia, cuando el demandante muera durante el juicio, en caso de que la autoridad demandada deje sin efecto el acto impugnado o por algún impedimento legal para emitir la resolución, la sentencia podrá dictarse en cualquier momento del procedimiento sin que resulte necesario esperar a que se cierre la etapa de instrucción.

Para el caso de que el magistrado instructor no formule el proyecto respectivo dentro del plazo, existe un medio de defensa para las partes denominada excitativa de justicia, misma que deberá interponerse ante el Presidente del Tribunal.

Recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá solicitar el informe correspondiente al magistrado responsable, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días. Así el Presidente del Tribunal deberá dar cuenta al Pleno sobre la excitativa y si éste la encuentra fundada, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo no cumpliera con dicha obligación, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el supuesto de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del magistrado responsable, el informe a que se refiere el párrafo anterior, se pedirá al presidente de la sala o Sección respectiva, para que lo rinda en el plazo de tres días, y en el caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la sala o Sección para que se dicte la sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de sección (artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, **(ver nota inserta al pie de la página 134)**).

Se considera que un magistrado es reincidente cuando, en dos ocasiones hubiere sido sustituido por no dictar sentencias dentro del término, el Presidente del Tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

ACLARACIÓN DE SENTENCIAS

Una vez dictada una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las partes pueden recurrirla, en caso de estimar que la misma resulte contradictoria, ambigua u oscura, debiendo promover su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos su notificación, pero solo se podrá solicitar por una sola vez dicha aclaración (artículo 239-C del Código Fiscal de la Federación, **(ver nota inserta al pie de la página 134)**).

La contradicción de la resolución debe ser referente de lo actuado en el juicio en la demanda y lo resuelto en la misma, tomando en cuenta que debe existir congruencia entre las pretensiones del actor y la conclusión lógica que resuelve la sentencia como lo establece la tesis de la Segunda Época, Pleno; R.T.F.F.: Año IV. No. 21. Septiembre 1981; Tesis: II-TASS-2976, Página 329, misma que establece:

“ACLARACIÓN DE SENTENCIA.-PROCEDE CUANDO EXISTA INCONGRUENCIA ENTRE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS Y LA PARTE CONSIDERATIVA.

La aclaración de sentencia es el medio legal eficaz y oportuno para hacer notar y corregir la contradicción que pudiese existir entre la parte considerativa y los resolutive de las sentencias, ya que conforme a lo dispuesto por el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, en éstos últimos se debe expresar con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca.

En este orden de ideas, la sentencia oscura es aquella que carece de claridad, sin embargo el Tribunal no puede variar ni modificar sus sentencias,

existiendo como único recurso, la promoción de una aclaración de sentencia con la finalidad de suplir esa deficiencia en la resolución recurrida.

Asimismo, es necesario que las resoluciones emitidas por el Tribunal no sean ambiguas para evitar diversas interpretaciones o confusiones sobre lo resuelto en la misma,

En el escrito de promoción se deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita y solo se podrá interponer ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, misma que deberá resolver en un plazo máximo de cinco días contados a partir de la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia.

Sin embargo la aclaración de sentencias no procede contra las que emite la Sala superior cuando actúa como sala atrayente, debiendo promoverse la aclaración de éstas con fundamento en el artículo 179 del Código Fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***) dentro de los tres días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del fallo, esto como consecuencia de aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 223 de dicho ordenamiento, mismo que determina la forma de interponer la aclaración de sentencias.

La aclaración de la sentencia se reputará parte de la sentencia recurrida sin embargo, no se admite recurso alguno sobre la aclaración, así la interposición de la aclaración de la resolución va a provocar la interrupción del término para el caso de pretender impugnar la sentencia.

4.7. EFECTOS DE LA SENTENCIA

Las sentencias son el resultado natural del cierre de la instrucción del juicio, plasmando en ellas la decisión final de la autoridad, sin embargo encontramos

diversos efectos de las mismas, tales efectos pueden dividirse en jurídicos y económicos, así los primeros pueden ser jurídicos procesales o jurídicos materiales, encontrando que los jurídicos procesales se clasifican en efectos ejecutivos mismos que constituyen los actos tendientes a cumplir con lo ordenado en la sentencia, en cambio los efectos declarativos tienen la finalidad de emitir una declaración de existencia de la pretensión del actor, afirmando el derecho que tiene el demandante. Por otro lado los efectos jurídicos materiales comprenden una situación jurídica nueva ya que se crea, modifica o extingue un derecho.

Para Enrico Tullio Liebman en el lenguaje y la opinión considera a la “cosa juzgada como uno de los efectos de la sentencia o bien como el conjunto de consecuencias que la ley hace derivar de la sentencia o bien como el conjunto de requisitos exigidos para que pueda valer plenamente. Así la autoridad de la cosa juzgada no es el efecto o un efecto de la sentencia, sino una cualidad y un modo de ser y de manifestarse de sus efectos, cualesquiera que sean, varios y diversos, según las diferentes categorías de sentencias”⁹⁴

Sin embargo los efectos que se produzcan derivados de las sentencias serán de acuerdo al tipo de las mismas, así en el caso de las sentencias de validez el efecto directo es el reconocimiento que hace la autoridad sobre la legalidad y validez del acto impugnado, ya sea porque el acto fue dictado conforme a derecho o en su caso se fundamentó en un acto válido por el consentimiento tácito del interesado respecto del acto impugnado o por no controvertir cada uno de los aspectos de la resolución impugnada.

En cambio en el caso de las sentencias que declaran la nulidad lisa y llana el efecto directo es que el acto o resolución impugnada ya no produzca consecuencias jurídicas y por tanto la autoridad ya no pueda aplicar o ejecutar el acto o resolución.

⁹⁴ TULLIO LIEBMAN Enrique citado por BRISEÑO SIERRA, Humberto; Op. cit. pág. 651

En los casos en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, declare la ilegalidad de una resolución administrativa por considerar que existieron vicios en el procedimiento, los efectos de la sentencia habrán de ser para que la autoridad demandada emita nueva resolución en la cual, por consecuencia necesaria, se ordene la reposición del procedimiento con el fin de que se subsanen las anomalías cometidas, siempre que hayan afectado las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

Sin embargo es necesario precisar que deben especificarse con toda claridad los efectos que producirán estas sentencias a fin de evitar una indebida repetición del acto o resolución anulados.

Por último tenemos a las sentencias que declaran la existencia de un derecho subjetivo, mismas que tienen por efecto la declaración de un derecho ya existente, motivo por el cual el Tribunal deberá ordenar que se haga efectivo ese reconocimiento.

Empero el problema comienza cuando la autoridad emisora debe cumplir la sentencia, ya que se entra en un conflicto competencial, debido a que la autoridad juzgadora no tiene facultades para ejecutar los fallos que dicta.

Resulta necesario señalar que “los efectos de la sentencia cualesquiera que estos sean, se verán interrumpidos cuando se interponga algún recurso, siempre que sea por alguna de las causales de ilegalidad que encontramos en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, hasta que se dicte resolución que resuelva dicho recurso.”⁹⁵

⁹⁵ CFR LUCERO ESPINOSA, Manuel; Op. cit. pág. 251-260

CAPITULO QUINTO

EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO COMO MEDIO EFICAZ PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

5.1. NATURALEZA DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Las sentencias son el resultado natural del cierre de instrucción del juicio, plasmando en ellas la decisión final de la autoridad; sien embargo, encontramos diversos efectos de las mismas, tales efectos pueden dividirse en jurídicos y económicos; así los jurídicos pueden ser procesales o materiales, encontrando que los jurídicos **procesales** se clasifican en efectos **ejecutivos** mismos que constituyen los actos tendientes a cumplir con lo ordenado en las sentencia, en cambio los efectos **declarativos** tienen la finalidad de emitir declaración de existencia de la pretensión del actor, afirmando el derecho que tiene el demandante. Por otro lado los efectos jurídicos materiales comprenden una situación jurídica nueva ya que se crea, modifica o extingue un derecho.

Para Enrico Tulio Liebman en el lenguaje y la opinión comunes considera a la “cosa juzgada como uno de los efectos de la sentencia o bien como el conjunto de consecuencias que la ley hace derivar de la sentencia o bien como el conjunto de requisitos exigidos para que pueda valer plenamente. Así la autoridad de la cosa juzgada no es el efecto o un efecto de la sentencia, sino una cualidad y un modo de ser y de manifestarse de sus efectos, cualesquiera que sean, varios y diversos, según las diferentes categorías de sentencias”⁹⁶

Sin embargo los efectos que se produzcan derivados de las sentencias serán de acuerdo al tipo de las mismas, así en el caso de las sentencias de validez el efecto directo es el reconocimiento que hace la autoridad sobre la

⁹⁶ TULIO LIEBMAN, Enrique citado por BRICEÑO SIERRA, Humberto; Op. cit. Pág.651

legalidad y validez del acto impugnado, ya sea porque el acto fue dictado conforme a derecho o en su caso se fundamentó en un acto válido, por el consentimiento tácito del interesado respecto del acto impugnado o por no convertir cada uno de los aspectos de la resolución impugnada.

En cambio de las sentencias que declaran la nulidad lisa y llana el efecto directo es que el acto o resolución impugnada ya no produzca consecuencias jurídicas y por tanto la autoridad ya no pueda aplicar o ejecutar el acto o resolución.

En los casos en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, declare la ilegalidad de una resolución administrativa por considerar que existieron vicios en el procedimiento, los efectos de la sentencia habrán de ser para que la autoridad demandada emita nueva resolución en la cual, por consecuencias necesarias, se ordene la reposición procedimiento con el fin de que se subsanen las anomalías cometidas, siempre que hayan afectado las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

Sin embargo es necesario precisar que deben especificarse con toda claridad los efectos que producirán estas sentencias a fin de evitar una indebida repetición del acto o resolución anulados.

Por último tenemos a las sentencias que declaran la existencia de un derecho subjetivo, mismas que tienen por efecto la declaración de un derecho ya existente, motivo por el cual el Tribunal deberá ordenar que se haga efectivo ese reconocimiento.

Empero el problema comienza cuando la autoridad que debe cumplir la sentencia, debido a que la autoridad juzgadora no tiene facultades para ejecutar el fallo que beneficia a la parte actora.

Resulta necesario señalar que “los efectos de la sentencia cualesquiera que estos sean, se verán interrumpidos cuando se interponga algún recurso, siempre que sea por alguna de las causales de ilegalidad que encontramos en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación (*ver nota inserta al pie de la página 134*), hasta que se dicte resolución que resuelve dicho recurso”.⁹⁷

5.2. EL RECURSO DE QUEJA COMO MEDIO PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Es indudable la responsabilidad que tiene todo juzgador respecto de la emisión de las resoluciones, las cuales tienen por objeto conseguir su cumplimiento para lograr una adecuada impartición de justicia.

Por tal razón cuando se establece que la sentencia declara la validez, la autoridad tendrá la facultad para ejecutar o mandar ejecutar la resolución, caso contrario cuando la sentencia declara la nulidad ya que la autoridad deberá dejar sin efecto alguno el acto o resolución que fueron declarados nulos. Así lo ha resuelto el tribunal colegiado en la tesis de 1979, Tercera Parte, visible a página 36, que a la letra dice:

“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL JUICIO DE NULIDAD.- Este principio generalmente aceptado en materia administrativa, que en la ejecución de una sentencia no solamente deben intervenir las autoridades que directamente tienen conocimiento del asunto, sino también aquellas que por razón de sus funciones deban intervenir en esa ejecución, por lo que se entiende que aplicando tal principio, las resoluciones del H. Tribunal Fiscal de la Federación también deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que por razón de sus funciones deba intervenir en su ejecución, pues no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de demandada en el juicio de nulidad respectivo está obligada a cumplir la sentencia fiscal, sino cualquiera otra autoridad que por sus funciones tenga que intervenir en la ejecución de ese fallo, como lo es el caso de las responsables en el juicio de garantías, de acuerdo con el artículo 204 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

⁹⁷ CFR LUCERO ESPINOZA, Manuel; op. cit, pág. 251-260.

Así vemos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene una gran importancia como órgano jurisdiccional administrativo cuya función es vigilar la legalidad de los actos o resoluciones que sean de su competencia, así las resoluciones del Tribunal, al declarar la existencia de un derecho subjetivo tendrán la fuerza de plena jurisdicción, para que a través de éstas se pueda impartir una justicia más pronta y expedita, por lo que el acatamiento de las autoridades administrativas respecto de dichas resoluciones es lo que produce la efectividad de la justicia que imparte el Tribunal.

SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

Entre las reformas al Código Fiscal de la Federación del 2001 encontramos el establecimiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado en el artículo 208 bis de tal ordenamiento (*ver nota inserta al pie de la página 134*), esto como una medida cautelar para evitar el perjuicio que pudiera causarle la ejecución del acto o resolución al demandante, durante el tiempo que dure la tramitación de juicio contenciosos administrativo.

Sin embargo en el caso de sentencias que solo sean declarativas resultará improcedente la suspensión porque no implica la ejecución de algún acto o resolución debido a que el efecto de dichas resoluciones solo es el reconocimiento como lo establece la siguiente tesis, Cuarta Época, Instancia: Pleno R.T.F.F.: Año I. No. 2, Septiembre 1998. Tesis: IV-P-SS-3, Página 54.

“SOLICITUD DE SUSPENSIÓN. IMPROCEDENCIA TRATÁNDOSE DE SENTENCIAS DECLARATIVAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Los artículos 107, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 170 y 173 de la Ley de Amparo, establecen que la suspensión del acto reclamado se pedirá ante la autoridad responsable, cuando se trate de Amparo Directo promovido ante los Tribunales Colegiados de Circuito, y que la propia autoridad responsable decidirá al respecto. Ahora bien, en el caso de que se solicite la suspensión de una sentencia definitiva dictada en el juicio contencioso administrativo, tiene el carácter de autoridad responsable la Sala que emitió la sentencia, la cual, si bien debe resolver respecto de la suspensión solicitada por el

promovente, ésta resulta improcedente cuando la sentencia del Tribunal Federal de la Federación sea meramente declarativa y ni implique acto alguno de ejecución por parte de la autoridad demandada.

Así solo podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, ya sean los particulares o sus representantes legales, quienes deberán hacerlo por escrito en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia incluso se podrá solicitar en el mismo escrito de demanda debiendo presentar ante la Sala del conocimiento, siendo un procedimiento sumario.

De tal forma que se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución en el mismo auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, sin embargo resultará improcedente la suspensión cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, asimismo, no procederá recurso alguno contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional lo que implica que tampoco podrá impugnarlo en juicio de amparo.

Consecuentemente la suspensión definitiva deberá otorgarse o negarse mediante sentencia interlocutoria, la cual deberá ser dictada en el término máximo de cinco días, por lo que, el magistrado instructor deberá dar cuenta a la Sala respectiva, según lo establece la Ley de Amparo en su artículo 124.

Existen sin embargo excepciones a la improcedencia de la suspensión, ya que resultará procedente la misma, cuando se puedan ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o terceros, siempre que el particular otorgue garantía para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

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

Delgadillo Gutiérrez menciona dos tipos de suspensión que son: “en materia administrativa o en materia tributaria, la primera será referente a todos aquellos actos y resoluciones dictadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal como son las relativas a responsabilidades de los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, las de interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, las que requieran el pago de garantía a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estado y los Municipios, así como multas por violación a normas administrativas federales y aquellas que resuelvan recursos administrativos en contra de las resoluciones que pongan fin a un procedimiento, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”⁹⁸

Así al otorgarse la suspensión en materia administrativa deberá tomarse en cuenta si se ocasionan daños y perjuicios a la otra parte o a terceros, siendo procedente tal solicitud siempre que el particular otorgue garantía suficiente para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que con ello pudiera causar si no se obtiene sentencia favorable en el Juicio Contencioso Administrativo.

Por otra parte la suspensión en materia tributaria comprenderá las resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en que se determine la existencia de una obligación fiscal, así como las que causen algún otro agravio en materia fiscal.

De tal forma procederá la suspensión, siempre que se realice el depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o Entidad Federativa que corresponda.

Sin embargo no se exigirá dicho depósito cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del magistrado, o cuando previamente se haya constituido la garantía ante la autoridad, o cuando

⁹⁸ CFR. Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, Compendio de Derecho Administrativo, 2º curso , Porrúa, 2001, México, pág. 311-316.

se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago, en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables, tales como depósitos, prendas, hipotecas, fianzas, obligación solidaria, embargo en la vía administrativa, títulos valor o cartera de créditos.

Por lo que podemos observar que se trata de un procedimiento sumario cuya finalidad consiste en evitar el perjuicio al demandante, durante el tiempo que dure la tramitación del juicio contencioso administrativo.

CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

Concepto de queja del autor Cipriano Gómez Lara es “una instancia hecha generalmente ante el superior jerárquico, para que imponga una sanción a un funcionario inferior por algún incumplimiento o falta”.⁹⁹

Ahora bien, consideramos que la queja es un medio de defensa que tiene el particular o contribuyente, en contra de aquellos actos de las autoridades administrativas por los que se omite dar cumplimiento a la sentencia firme dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Magistrado Sergio Martínez Rosaslanda¹⁰⁰, determina la naturaleza jurídica y concepto de la Queja, como un medio de defensa no especificado, por lo que la naturaleza jurídica de la misma, sería la de ser una instancia, como resultado, la denominación correcta sería la de Instancia de Queja.

ANTECEDENTES DE LA QUEJA FISCAL

En los Códigos Fiscales de 1938, 1966 y 1981 se establece la figura jurídica de la queja, la cual no tenía nada que ver con la queja que se contempla en el

⁹⁹ Idem

¹⁰⁰ MARTINEZ ROSASLANDA, Sergio. La figura de la Queja prevista en el Artículo 239 Ter del Código Fiscal de la Federación, en el Tribunal Fiscal de la Federación, Cincuenta y cinco Años al Servicios de México, Obra Conmemorativa, Tomo I, México, 1991, Pág. 333.

actual Código Fiscal de la Federación, ya que dicho dispositivo tenía como fin la debida aplicación de criterios jurisprudenciales que la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación hubiese establecido.

Continuando con los antecedentes de la queja fiscal, se tiene que mediante decreto por el cual se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, se introduce al mencionado Código Fiscal de la Federación el artículo 239-Ter (***ver nota inserta al pie de la página 134***). La disposición que entra en vigor en fecha 15 del mismo mes y año, establece a la queja como una herramienta con la que cuenta el particular por el incumplimiento de una sentencia emitida por el Tribunal.

El precepto en un principio tenía como finalidad que el propio Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pudiera conocer del escrito de la parte actora a través del cual hiciera valer lo siguiente: I.-Procederá contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado; así como cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

Para poder aplicar el anterior medio de defensa se requerían y se siguen requiriendo dos cosas, la primera de ellas es: 1. Para poder interponerse el mencionado medio de defensa debería existir forzosamente una sentencia emitida por alguna de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación; y 2. Que hubiese pasado el plazo de cuatro meses que establece el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación para poder interponerla.

La queja que se prevé por primera vez en el multicitado Código (***ver nota inserta al pie de la página 134***), contiene muchas deficiencias que con el tiempo se han ido subsanando, (no en su totalidad) una de las principales limitaciones

que contemplaba dicha disposición radicaba en la parte final de la fracción I, en cuanto a que la misma (la queja) no procedía respecto de actos negativos de la autoridad; a este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció jurisprudencia en la cual se fijaba que respecto de dicha limitación en el precepto contenido en el Código Fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***) procedería el juicio de amparo y no la queja.

La denominación del artículo 239-Ter (***ver nota inserta al pie de la página 134***), cambia en el mes de diciembre de 1995, quedando como 239-B (***ver nota inserta al pie de la página 134***), en dicha reforma se incluye la fracción V, en la que se establece la procedencia de la instancia de queja en contra de la omisión total en cumplimiento de las sentencias del Tribunal Fiscal.

En un principio el trámite del recurso de queja sólo se substanciaba en la Sala Regional competente y quien resolvía era la Sala Superior, situación que en la actualidad no acontece, ya que es el magistrado instructor en el juicio el que resuelve la mencionada instancia.

5.2.1. PROCEDENCIA

Las sentencias firmes emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa obligan a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, dentro de un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, por tal circunstancia ante el incumplimiento de la autoridad de dicho fallo encontramos un medio para recurrir el mismo, la Queja.

Resulta necesario aclarar que el plazo que goza la autoridad para cumplir con las sentencias del Tribunal, no debe ser contado a partir de la fecha en que se dictó la resolución, sino el momento en que la autoridad se encuentra en posibilidad de dar cumplimiento al fallo, esto es, de que se hizo de su conocimiento el sentido del fallo y de que la misma quedó firme, apoya lo anterior

la tesis, Tercera Época. Sala Regional Sureste R.T.F.F.: Año VIII. No. 94. Octubre 95. Tesis: III-TASR-XV-493, Página:51.

MOMENTO A PARTIR DEL CUAL DEBE COMPUTARSE EL TÉRMINO PARA QUE LA AUTORIDAD CUMPLA CON UNA SENTENCIA.-El término de cuatro meses que establece el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación para que la autoridad cumpla con una sentencia que la obligue a realizar un acto o iniciar un procedimiento, no debe ser contado a partir de la fecha en que se dictó esa sentencia, sino del momento en que la autoridad se encuentra en posibilidad de dar cumplimiento al fallo, esto es, de que se hizo de su conocimiento el sentido de la resolución y de que la misma quedó firme, por lo que si en contra de la sentencia dictada el particular demanda el amparo y protección de la Justicia Federal, resulta apegado a derecho que la autoridad, en cumplimiento a la sentencia, emita un oficio ordenando la reposición del procedimiento dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha en que se le comunica la resolución pronunciada en el juicio de garantías”.

Se puede definir la queja como medio de defensa con el que cuenta el particular. Dicho medio de defensa se encuentra contemplado en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***), y su principal finalidad es “hacer que se cumpla” con lo establecido en una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya sea definitiva o interlocutoria respecto del otorgamiento de la suspensión, sin embargo es un medio de defensa que aún no cuenta con una debida regulación, lo que no permite que tal fin se lleve a cabo, por lo que su intención resulta buena y se podría decir que dicha instancia puede llegar a ser de gran utilidad dentro del procedimiento establecido especialmente para el cumplimiento de una sentencia emitida por el Tribunal citado.

A fin de analizar con mayor precisión las principales carencias contenidas dentro de la figura jurídica de la queja que establece el Código Fiscal de la Federación, es necesario hacer la transcripción del propio artículo 239-B:

“(ver nota inserta al pie de la página 134)”

“Artículo 239-B.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte

afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dicto la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I.- Procederá en contra de los siguientes actos:

- a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
- b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.
- c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

II.- Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

III.- En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaración correspondiente, dejando sin efectos la resolución.

Contemplada en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***), “la Queja, recordando que estamos hablando de aquella que se interpone dentro del Tribunal Fiscal de la Federación con base en el Juicio de Nulidad, procede ante la Sala por una sola vez, en contra del incumplimiento de sentencia firme, entendiéndose ésta, según la doctrina y de acuerdo con el Magistrado Miguel Toledo Jimeno”¹⁰¹, como aquella sentencia que no admite impugnación, por no existir medio alguno que pueda ser accionado en su contra.

Este dispositivo legal menciona primeramente el incumplimiento de sentencia firme, sin embargo, no aclara quién debe dar cumplimiento al fallo en comento. Contrario a lo anterior, se entiende que quien debe hacerlo es la autoridad demandada en el juicio, toda vez que la procedencia de la Queja estriba en las siguientes reglas:

- A. La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia. Al hablar de resolución anulada estamos hablando de oficios emitidos por la autoridad, que la sentencia definitiva anuló ya sea lisa y llanamente, o bien para efectos, Concluimos entonces que la autoridad demandada es quien debe de dar el debido cumplimiento a la sentencia, no así el particular o contribuyente en su carácter de actor dentro del Juicio de Nulidad, aunado al hecho de que este último, al interponer la demanda, pretende que el fallo que se emitiera, previa instrucción del juicio, nulificara la resolución que en su momento impugnare.
- B. Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia dentro del plazo establecido en ley. Aquí ya se menciona a la autoridad como sujeto de obligación para el cumplimiento de la sentencia. En este caso, se omite por completo el cumplimiento de la sentencia firme. Ahora bien, para conocer el plazo establecido debemos remitirnos al artículo 239 del citado Código Tributario Federal, que en su

¹⁰¹ CFR. TOLEDO JIMENO, Miguel, Tribunal de la Federación, VIII Reunión Nacional de Magistrados 1999, Talleres Gráficos de México, 1999, Pág. 310.

primer párrafo establece que la sentencia firme obliga a la autoridad a realizar determinado acto o emitir la resolución respectiva, dentro del término de cuatro meses, bajo la forma y los términos en que la autoridad debe conducirse.

- C. Cuando la autoridad demandada omite dar cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad, decretada en la sentencia interlocutoria respectiva.

TÉRMINO PARA SU INTERPOSICIÓN

De conformidad con el artículo en comento, el escrito que contiene la Queja debe ser presentado durante los quince días siguientes al día en que surte los efectos la notificación de la resolución o acto por medio del cual, la autoridad cumplimente la sentencia que emitió la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo, tratándose de los casos en los que la autoridad no diera cumplimiento alguno a la sentencia, es decir, fuese omisa para tal efecto, el quejoso puede ocurrir en Queja en cualquier momento.

Ahora bien, tal como lo señala el Maestro Hugo Carrasco Iriarte, “se debe tener mucho cuidado al interponer la instancia de queja, toda vez que cabe el riesgo de tratarse de una resolución nueva, en este caso procede el Juicio de Nulidad. En este orden de ideas se debe observar si realmente se tiene una debida repetición de la resolución anulada, o si hubo exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia, así como si la autoridad definitivamente fue omisa en cumplimentar la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.¹⁰².

¹⁰² CFR. CARRASCO IRIARTE, Hugo, Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal, Editorial Themis, 1996, Pág. 252.

5.2.2. TRAMITACIÓN

REQUISITOS PARA LA ADMISIÓN DE LA QUEJA

Para admitir el escrito por medio del cual el particular o contribuyente ocurra en queja ante la Sala correspondiente, se debe revisar que en el escrito que la contenga, el quejoso exprese las razones y los motivos por los que a su consideración hubo defecto o exceso en la resolución por lo cual la autoridad pretende dar el exacto cumplimiento a la sentencia, haya repetido indebidamente para el efecto de dicho cumplimiento la resolución que fue anulada en el juicio, o bien, de igual modo deberá manifestar la omisión por parte de las autoridades.

Una vez acreditados los requisitos anteriores, se elabora un acuerdo que en el que se tiene por admitida. El proveído que se formula contiene como en los demás que se dictan dentro del procedimiento:

Como rubro:

1. La Sala Regional que lo emite,
2. El número de expediente de juicio en el cual se actúa.
3. El nombre del actor.

En el contenido del acuerdo:

1. El lugar y la fecha en que se dicta.
2. El día, mes y año en que fue presentado el escrito
3. Nombre del promovente y personalidad con que se ostenta.
- 4.Cuál era la resolución, si en su caso la había, por la cual interponía la Queja, así como incurrió en incumplimiento, exceso, defecto o indebida repetición.

Posteriormente en el cuerpo del acuerdo se tiene por interpuesta la Queja y se requiere a las autoridades correspondientes para que en el término de cinco

días rindan un informe en el que justifiquen el acto o la resolución que incurrió en el incumplimiento.

Después de lo anterior, presentado o no el informe respectivo, la Sala dentro del mismo plazo antes señalado, emite la resolución correspondiente.

5.2.3. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE RESUELVEN LA QUEJA

En el supuesto de que se tratara de indebida repetición de la resolución que había sido anulada mediante la sentencia definitiva, la Sala declara la nulidad antes mencionada y deja sin efectos el oficio resolutorio reiterado, ordenando a la autoridad que no incida en esta hipótesis.

En el caso de recurrir por exceso o defecto en el cumplimiento, la Sala también deja sin efectos la resolución de la cual deriva la Queja y concede a la autoridad el término de veinte días para dar cabal cumplimiento a la sentencia especificando en forma clara y precisa los términos establecidos en el fallo respecto de los cuales debe cumplir. En este supuesto, coincidimos con el Maestro Emilio Margáin Manautou, “en el sentido de que no se sanciona a la autoridad por incurrir en tales circunstancias, lo cual, a toda luces no es justificable.”¹⁰³.

Si se trata totalmente de omisión un término idéntico al del párrafo antes señalado, para que la autoridad emita el oficio respectivo. Ahora bien en este caso, se observó que cuando la autoridad rendía el informe respectivo, en repetidas ocasiones argumentaba que no causaba ningún perjuicio al particular, el hecho de no dar cumplimiento a la sentencia, más aún, si la resolución impugnada en el juicio había sido nulificada lisa y llanamente. Al respecto, el Magistrado José Manuel Bravo Hernández nos señala que la autoridad debe actuar con apego a la

¹⁰³ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de Legitimidad, Editorial Porrúa, México, 1997. Pág. 320.

ley que le impone una obligación para hacerlo dentro del plazo de cuatro meses, por ser éste el único plazo que concede dicho dispositivo legal.

Es de explorado derecho, que cuando se incurrió en omisión total en el cumplimiento de la sentencia o en repetición de la resolución anulada, se debe imponer al funcionario responsable (en su calidad de persona física) una multa equivalente a quince días de su salario; con respecto a este punto, es importante hacer mención del siguiente criterio jurisprudencial emitido por la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIII, Febrero de 2001, Novena Epoca, Página: 110, Tesis: 2ª./J.3/2001, que a la letra dice:

AMPARO. LA PERSONA FÍSICA O TITULAR QUE ACTUANDO COMO AUTORIDAD FUE MULTADA POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN (ACTUALMENTE TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA), ESTA LEGITIMADA PARA PROMOVER EL JUICIO CORRESPONDIENTE. El artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en sus fracciones III y V, establece que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver el recurso de queja, si estiman que se incurrió en omisión total en el cumplimiento de la sentencia o en repetición de la resolución anulada, deberán imponer al funcionario responsable una multa equivalente a quince días de su salario. Por tanto, independientemente de que la Sala respectiva, al imponer la multa referida, lo haga mencionado el nombre del funcionario responsable de la omisión total o de la repetición aludidas, o bien, refiriéndose al titular de la dirección o dependencia del gobierno o del organismo descentralizado, se entiende que aquélla se impone a la persona física o funcionario que en su actuar como autoridad omite totalmente cumplir con la sentencia o repite la resolución anulada en la sentencia, y no a la dirección, dependencia u organismo descentralizado. Tan es así que esa multa se impone en el equivalente a quince días del salario del funcionario responsable, quien debe cubrirla con su peculio y no con el presupuesto de la dirección o dependencia del gobierno o con el patrimonio de organismo descentralizado. En consecuencia, como la multa así impuesta es susceptible de violar los derechos fundamentales de la persona física mencionada, afectando su esfera jurídica, se concluye que tal persona, por derecho propio, está legitimada para promover el juicio de amparo.

Contradicción de Tesis 89/2000-SS, Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Décimo en Materia Administrativa del Primer Circuito. 12 de enero de 2001. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Guitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 3/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecinueve de enero de dos mil uno.

Ahora bien, el artículo 239-B (*ver nota inserta al pie de la página 134*) en su último párrafo determina que la importancia de la Queja estriba, en que las resoluciones que se pretendan impugnar no sean definitivas, sino en cumplimiento al fallo que resuelva la Sala en el expediente de nulidad, así pues, el citado precepto establece que aquel quejoso que interponga este medio de impugnación en contra de actos que no recaigan en los supuestos legales por los que se admita, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al Distrito Federal.

5.3. EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO COMO MEDIO EFICAZ PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

La base Constitucional contenida en la fracción VII del artículo 107 de la Constitución federal, prevé que el juicio de amparo indirecto es procedente contra:

El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe, y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.

Se puede advertir, todos los actos respecto de los cuales no conoce el tribunal colegiado de circuito, son competencia del juez de distrito, reglamentados con toda precisión en los artículos 114 y 115 de la Ley de Amparo; e igualmente de los artículos 116 y 157 de la misma ley señala el trámite a que ha de sujetarse este tipo de amparo.

Los juzgados de Distrito como integrantes del Poder judicial de la Federación, ejercen la función jurisdiccional de control constitucional a través del conocimiento y resolución del juicio de amparo bi-instancial, el que en primer grado se substancia ante ellos y en segundo ante el Tribunal Colegiado de Circuito

si se trata de actos en sentido estricto y ante la Suprema Corte de Justicia si se trata de una Ley.

El fundamento legal sobre la procedencia del juicio de amparo indirecto se encuentra establecido en los artículos 103 constitucional, 1º, 114 de la Ley de Amparo y los que se encuentran en el Capítulo Segundo, del Título Cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La competencia del juicio de amparo indirecto se encuentra contemplada en el artículo 107, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y procede contra leyes o actos de la autoridad que no sean sentencias definitivas, resoluciones o laudos arbitrales que pongan fin al juicio; así pues, el artículo 114 de la Ley de Amparo establece con precisión los casos de procedencia del juicio de amparo indirecto, de los cuales conocerá el Juez de Distrito.

El juicio de amparo en contra de actos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa procederá contra violaciones de procedimiento, violaciones sustantivas o de fondo y contra actos de la autoridad administrativa obligada a acatar un fallo definitivo.

El amparo en materia administrativa procede, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal, así resulta posible interponer juicio de Amparo ante los Juzgados de Distrito,. De tal forma que procede el amparo en materia administrativa para el efecto de exigir el cumplimiento de las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debido a que la resistencia de las autoridades de cumplir con la resolución de la Sala transgrede en perjuicio del demandante, puesto que se le priva del derecho que surge de una sentencia firme, así lo establece la tesis del Segundo Tribunal Colegiado que a la letra dice:

“AMPARO PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.” El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que: “Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por ese Tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.” Por lo que al declarar la Sala Regional del Noroeste del Tribunal de la Federación, la nulidad de la declaratoria de incumplimiento emitida por el director general de Responsabilidades y Situación Legal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tal resolución posee la fuerza de cosa juzgada y por lo tanto crea una obligación a cargo de las autoridades demandadas, la cual es correlativa al derecho del ahora quejoso de ser reinstalado en su puesto; de ahí que la resistencia de las autoridades de cumplir con el fallo de la Sala Fiscal transgrede en perjuicio del accionante garantías individuales, puesto que se le priva del derecho que surge de una sentencia firme y, por ende, es claro que el incumplimiento de la sentencia que pronuncie el Tribunal Fiscal da lugar a la interposición del juicio de amparo, por violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO”.

Resultan entonces procedente el Amparo por el incumplimiento de las autoridades administrativas de lo ordenado en las sentencias firmes dictadas por el Tribunal, debido a que constituyen actos negativos de la autoridad administrativa.

A las autoridades se les ha encomendado el cumplimiento de las diversas obligaciones, ya sea por ley o por resolución judicial, debido a esto la abstención u omisión de cumplir con esa obligación, dentro de término que establece la ley, producirá una resistencia en el cumplimiento, que puede afectar derechos del individuo ya que el demandante en el Juicio Contencioso Administrativo desconocerá los motivos de la negativa de la autoridad de cumplir con la sentencia, lo que indudablemente propicia una afectación a sus garantías individuales, por lo que resultará procedente el Amparo como lo establece la siguiente tesis:

“INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO Y NO EL RECURSO DE QUEJA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 239TER DEL CODIGO FISCAL.

Del artículo 239 TER del Código Fiscal de la Federación se desprende que procede el recurso de queja en contra del incumplimiento de sentencias firmes del Tribunal Fiscal por los siguientes supuestos: a) Repetición del acto o resolución anulada y, b) Exceso o defecto en el cumplimiento de las sentencias fiscales. Excluyendo expresamente, este precepto, de la procedencia de este recurso el incumplimiento de las sentencias firmes por actos negativos de la autoridad administrativa. Ahora bien, la doctrina ha definido a los actos negativos como aquellos que se hacen consistir en el rehusamiento de la autoridad de un hacer o no hacer. Esto significa que los actos negativos implican la negativa de la autoridad de acceder a las pretensiones de un individuo, traducándose esta actitud en una conducta positiva para el sujeto cuando dicha conducta involucra una afectación a su esfera jurídica, ante el incumplimiento de las obligaciones que la ley impone a las autoridades; lo que hace concluir, que el acto negativo se genera no sólo a través de rehusamientos expresos de la autoridad, sino también por omisiones o abstenciones de ellas. En efecto, cuando una autoridad se le ha encomendado el cumplimiento de una obligación por ley o por resolución judicial, la abstención u omisión de cumplir con esa obligación, dentro del término que establece la ley, produce un tácito rehusamiento de querer cumplir, que al igual que el rehusamiento expreso puede afectar derechos del individuo. Y, si el rehusamiento expreso otorga al sujeto un conocimiento pleno de las razones y motivos de la negativa de la autoridad, dejándolo en posibilidad de combatir esa negativa en cuanto a su contenido, resulta evidente que el tácito rehusamiento (omisión o abstención de cumplir), genera para el sujeto un desconocimiento absoluto de los motivos y razones de la tácita negativa, lo que indudablemente depara una afectación a sus garantías individuales. Por ello, al excluir este precepto fiscal la procedencia del recurso de queja en contra de actos negativos, se refiere al incumplimiento de las sentencias firmes del Tribunal Fiscal por la negativa expresa o por la simple omisión o abstención de las autoridades obligadas al cumplimiento de una resolución fiscal que ya causó firmeza, procediendo, entonces, en contra de este incumplimiento de sentencias fiscales de juicio de amparo, porque se trata de actos relacionados con la ejecución de una sentencia firme, que al declarar la nulidad de una resolución administrativa creó obligaciones de cumplimiento para la autoridad. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PARTE: XII-Noviembre Tesis: Pág:361.

SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

El procedimiento del juicio de amparo indirecto comienza con la presentación de la demanda, acto procesal por el cual se ejercita la acción

respectiva por su titular quejoso; esta demanda debe formularse por escrito y contener los requisitos establecidos en el numeral 116 de la Ley de Amparo:

- I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre.
- II. EL nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la Ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;
- IV. La Ley o acto que cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;
- V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1°. de esta Ley; y
- VI. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del Artículo 1°. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

Debe presentarse ante el propio Juez de Distrito competente, debiendo adjuntar las copias necesarias de dicha demanda para correrle traslado a las partes y para que sea substanciado el incidente de suspensión, si éste se pidiere y no tenga que concederse de plano conforme a la ley; entonces, el Oficial de Partes asentará en el original de la demanda y en la copia que se entrega al promovente como acuse de recibo, el día y la hora en que ésta fue presentada, así como el numero de documentos que se acompañaron y la registrará en el libro de correspondencia relativo, turnándola después al Secretario de Acuerdos para que la examine.

Hecho lo anterior, el Secretario de Acuerdos estudiará si es competente el Juzgado, ya sea por territorio y materia o por tratarse de un amparo directo; también verificará si el caso se encuentra dentro de una de las causales de

improcedencia previstas por el artículo 73 de la Ley de Amparo y si se cumplen los requisitos del artículo 116 de dicho ordenamiento; después se turnará la demanda al Juez de Distrito para que la examine por si se encuentra impedido para conocer de ese juicio, de conformidad con lo establecido por el numeral 66 de la Ley de la Materia, en caso de ser así, debe hacer dicha manifestación el Tribunal Colegiado de Circuito de su jurisdicción para que resuelva sobre dicho impedimento, como lo establecen los artículos 66 y 67; el Tribunal lo calificará de plano admitiéndolo o desechándolo.

En el caso de que el Juez no manifieste impedimento, éste podrá ser alegado por las partes ante el Juez a quien se considere impedido y remitirá el escrito donde conste dicha circunstancia al Tribunal Colegiado junto con su informe, dentro del término de veinticuatro horas para que resuelva lo procedente; si el Juez niega la causal de impedimento se citará a una audiencia dentro de los tres días siguientes, para que puedan recibir pruebas y formular alegatos y dentro de la misma, se dictará la resolución que admita o deseche la causa de impedimento.

Cuando el Juez sea incompetente por tratarse de un amparo directo remitirá la demanda al Tribunal Colegiado de Circuito para que se avoque al conocimiento del asunto; y en el caso de ser incompetente por territorio o materia, la enviará al Juez de Distrito que estime conveniente para el conocimiento del asunto.

Si el juez de Distrito es competente pero del estudio de la demanda se advierte que la misma es notoriamente improcedente por encontrarse en alguna de las causas que señala el artículo 73 de la Ley de Amparo, la desechará de plano; pero en el caso de que sea competente y no sea improcedente la demanda, pero no reúne los requisitos que establece el artículo 116 de la Ley en comento o el quejoso no hubiere exhibido las copias necesarias para correr traslado a las partes (artículo 120 de la Ley de Amparo), mandará prevenir al quejoso pro el término de tres días, señalando en ese auto las irregularidades que tuvo el

promoviente para subsanarla en tiempo, si no subsana los requisitos que se le exigieron en dicho proveído dentro del término mencionado, el Juez tendrá por no interpuesta la demanda de garantías.

Si se reúnen los requisitos señalados con anterioridad, el Juez admitirá la demanda, pedirá los informes justificados a las autoridades responsables, hará saber dicha demanda al tercero perjudicado, si lo hubiera, señalará día y hora para la celebración de la audiencia constitucional a más tardar dentro del término de treinta días y dará vista al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito para los efectos de su representación; además ordenará se forme por separado y duplicado el incidente de suspensión si fuera solicitado, y en su caso, dentro del mismo auto admisorio, se concederá de plano la suspensión del acto reclamado si procediera.

En el caso de notificación al tercero perjudicado, se hará en forma personal por conducto del Actuario Judicial, cuando su domicilio se encuentre dentro de la residencia del Juzgado, conforme a lo dispuesto por el artículo 30, fracción I de la Ley de Amparo y si se encuentra fuera de la residencia, se practicará por medio de exhorto, conforme lo que establece el artículo 158 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El auto de admisión de la demanda de amparo se comunicará a las autoridades responsables por medio de oficio, en el caso en que no se haya solicitado el incidente de suspensión, se remitirá la copia de la demanda con el oficio por el cual se solicita rinda sus informes justificados, ahora bien, en el supuesto de haber solicitado la suspensión del acto reclamado, se remitirá dicha copia con el oficio por el cual se solicita rindan sus informe previos.

Las autoridades deberán rendir sus informes justificados manifestando si son ciertos o no los actos reclamados, así como los fundamentos y motivos que crean pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado y

acompañaran copia certificada de las constancias que le sirvieron de base para la emisión del acto que se les reclama, la falta de rendición de este informe, salvo prueba en contrario, admite la presunción de certeza del acto reclamado.

De acuerdo con el artículo 149 de la Ley de Amparo, el informe justificado debe rendirse dentro del término de cinco días, pero el Juez podrá ampliar ese término por otros cinco, si lo estima necesario; en todo caso las responsables rendirán sus informes al menos ocho días antes de la celebración de la audiencia Constitucional, para que se permita el conocimiento de la parte quejosa; si no se cumple con lo anterior el Juez podrá diferir o suspender la audiencia; asimismo, la falta de rendición de informe justificado, da lugar a presumir ciertos actos que se le reclaman a la autoridad omisa conforme al tercer párrafo del artículo 149 de la Ley de Amparo.

A lo anterior sirve de apoyo la jurisprudencia número 1ª./j.8/99 de la Novena Época, Instancia Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Marzo de 1999, visible en la página 26, que establece:

“INFORME JUSTIFICADO. CONSECUENCIAS DEL MOMENTO DE RENDICIÓN O DE SU OMISIÓN (HIPÓTESIS DIVERSAS DEL ARTICULO 146 DE LA LEY DE AMPARO). *Del contexto del artículo 149 de la Ley de Amparo, en relación con los efectos que se producen en el juicio de amparo con la rendición u omisión del informe justificado, se advierten las siguientes hipótesis: a) Por regla general, el Juez de Distrito, al solicitar los informes justificados de las autoridades responsables, concede un término de cinco días contados a partir de la notificación del auto correspondiente; b) Si el Juez Federal lo estima conveniente, por la importancia o trascendencia del caso, a lo que procede agregar que puede haber situaciones de complejidad para la obtención de constancias, es posible discrecionalmente ampliar el término por cinco día más, para que la autoridad responsable rinda su informe con justificación; c) La circunstancia de que las autoridades responsables presenten sus informes justificados con posterioridad al término de cinco días o, en su caso, al de su ampliación discrecional, no trae como consecuencia que se deba tener por presuntivamente cierta la existencia de los actos que se le atribuyen, según se destacan en inciso subsecuente; d) Las autoridades responsables deben rendir sus informes con justificación con la anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la audiencia constitucional; e) La consecuencia de que se rinda el informe justificado con insuficiente anticipación en relación con la fecha de la celebración de la audiencia constitucional, ser que el Juez difiera o suspenda tal audiencia, según lo que proceda, a solicitud de las partes, que inclusive podrá hacerse en la misma fecha fijada para la celebración de la diligencia; f) Si el Juez de Distrito omite dar vista a la parte quejosa con el informe justificado rendido con insuficiente anticipación en relación con la fecha fijada para la celebración de la audiencia Constitucional, el tribunal revisor podrá ordenar la*

reposición del procedimiento, atento lo que establece el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo; y g) Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación, se presume cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad, cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependan de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto. Esta parte del precepto se refiere a casos de ausencia de rendición de informe justificado por parte de la autoridad responsable, o bien, para el evento en que dicho informe hubiera sido rendido con posterioridad a la celebración de la audiencia constitucional, lo que hace precluir cualquier oportunidad de las partes para apersonarse, presentar promociones o aportar constancias en el juicio de garantías.”

Los artículos 150 y 151 de la Ley de Amparo, establecen las reglas para la admisión de pruebas en el juicio de amparo, las cuales analizaremos en el capítulo siguiente.

El amparo indirecto tiene dos fases, la primera se inicia desde el auto admisorio hasta antes de celebrarse la audiencia Constitucional y la segunda es desde la propia audiencia hasta la sentencia; una vez que el juicio de amparo se encuentre debidamente integrado, podrá celebrarse la audiencia constitucional, que es dentro de nuestro juicio de amparo “un acto procesal, un momento que tiene lugar dentro del procedimiento, en el cual se ofrecen desahogan las pruebas aducidas por las partes (oralidad), se formulan por éstas los alegatos en apoyo de sus respectivas pretensiones, y se dicta el fallo correspondiente por el órgano de control que resuelve el juicio de amparo en el fondo, que soluciona la cuestión constitucional suscitada o que decreta el sobreseimiento del mismo”.¹⁰⁴

La audiencia Constitucional tiene varias formalidades que se encuentran establecidas en el precepto 155 de la Ley de Amparo la cual se debe realizar en un solo momento, y para ello citamos la tesis jurisprudencial II. 1°.P. J/1, que obra en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo VII, Mayo de 1998, página 886, que expresa:

“AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, SU CELEBRACIÓN EN FORMA DISTINTA DE LO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 155 DE LA LEY DE

¹⁰⁴BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 667.

AMPARO, PROCEDE SU REPOSICIÓN. El artículo 155 de la Ley de Amparo establece: “Abierta la audiencia se procede a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo se dictará el fallo que corresponda...”. De lo anterior se desprende que la audiencia constitucional se compone, en estricto sentido, de un solo acto procesal conformado, a su vez, por el periodo relativo a la admisión de pruebas y alegatos de las partes y del pedimento del Ministerio Público Federal, y por la sentencia propiamente dicha, sin que exista en la Ley de Amparo ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, disposición alguna que autorice la separación de estas dos etapas, ni tampoco se prevé que la audiencia se lleva a cabo por el titular del Juzgado de Distrito en funciones de ese momento y que la sentencia sea dictada por el Juez que lo sustituya, pues de ser así, significa que el dictado de la sentencia se verificó fuera de la audiencia constitucional pues aquella forzosamente debe ser el acto culminante de ésta, de ahí que si en el caso de la audiencia constitucional fue celebrada por diferentes jueces en funciones, tal actuar transgrede las normas fundamentales que rigen el procedimiento en el juicio de amparo, establecidas en el artículo 155 de la ley de la materia antes transcrito y, en consecuencia, lo que procede es revocar la resolución constitucional y ordenar reponer el procedimiento”.

En la audiencia constitucional se dará lectura de las constancias que obren en autos, se recibirán las pruebas que se ofrecen y aceptaren y se recibirán los alegatos formulados por escrito; en el caso de que los actos reclamados importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, el quejoso podrá formular verbalmente asentándose un extracto de sus alegaciones, si lo solicita; en los demás casos también se podrán formular verbalmente, pero sin exigir que se hagan constar por escrito, y finalmente, se recibirá el pedimento del Agente del Ministerio Público Federal, procediéndose a dictar la sentencia correspondiente.

El maestro Serrano Robles señala que “la sentencia es la decisión legítima del Juez sobre la causa controvertida en su Tribunal; esto es va a resolver si el acto que reclama el quejoso es violatorio de garantías o no, además existen las sentencias que sobreseen el amparo, las que niegan el amparo y protección de la Justicia Federal, las que lo conceden y las mixtas, ésta últimas son las que contienen dos o más proposiciones señaladas con anterioridad, como por ejemplo, las sentencia que amparan y sobreseen el juicio de garantías; ésta sentencia

deberá cubrir los requisitos de forma como son: los resultandos, que es una narración de los hechos que constituyen la historia del juicio; los considerandos, en los cuales se realiza el estudio jurídico del acto que reclama; y por último los puntos resolutivos, que contienen concretamente la decisión del juzgador.”¹⁰⁵.

El término para que las sentencias causen ejecutoria es de diez días, de acuerdo al artículo 86 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 355 y 356, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual se aplica supletoriamente a la Ley de Amparo, como lo dispone el artículo 2° del mismo ordenamiento; y por último el recurso que se admite para impugnar dicha resolución es el de revisión que se deberá promover dentro del término antes señalado, del cual resolverá el Tribunal Colegiado de Circuito que sea competente, lo anterior con fundamento en el artículo 83, fracción IV, de la Ley de la Materia.

5.4. PROPUESTA

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue creado como un medio de control de los actos de la administración pública, empero a pesar de estar dotado de autonomía para dictar sus fallos no fue dotado de facultades de ejecución y es así como corresponde a la autoridad Federal el hacer cumplir dichas resoluciones, motivo por el cual no es posible lograr una verdadera justicia fiscal sino hasta que se modifique tal circunstancia, mediante las reformas respectivas al Código Fiscal de la Federación y a la propia Ley Orgánica del Tribunal, para que éste se convierta en un Tribunal de Plena Jurisdicción y deje de ser un tribunal de anulación ya que por el carácter de sus resoluciones requiere de esta modificación para cumplir verdaderamente con una justicia fiscal eficaz que garantice la integridad del orden jurídico así como los intereses legítimos de los ciudadanos.

¹⁰⁵ SERRANO ROBLES, Arturo, Manual del Juicio de Amparo, Suprema Corte de justicia de la Nación, 2a ed., Ed.Themis, México, 1996, p. 12.

De tal forma que en el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se requiere de fuerza para que sus resoluciones tengan plena ejecución por lo que resulta necesario establecer una limitante a la autoridad administrativa, con la finalidad de coaccionar a la misma a cumplir con dichos fallos mediante una disposición establecida en el Código Fiscal de la Federación (***ver nota inserta al pie de la página 134***) en el capítulo respectivo de sentencias para el efecto de que las autoridades administrativas se encuentren obligadas a cumplir las determinaciones establecidos en las sentencias en el término de veinte días, mediante un precepto que determine la obligación de las autoridades administrativas a cooperar con el Tribunal Federal.

Una de las facultades con que deberá contar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consistirá en tener medidas de coacción que pueda hacer efectiva ante la autoridad responsable y su superior jerárquico como partes del juicio medidas que vayan desde la imposición de multas que se impondrán dependiendo del grado de omisión del servidor público hasta la destitución del servidor público.

En este orden de ideas, se justifica la idea de que, al dotarse al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de facultades para que ejecute sus sentencias, no se está violando precepto alguno de la Constitución, es decir, dichas facultades no resultarían inconstitucionales, ya que como se ha explicado es la propia Constitución Mexicana la que contempla la garantía para los gobernados de que, de existir un Tribunal instituido conforme a lo que establece la Carta Magna dicho órgano jurisdiccional en una ley debe de contener los medios necesarios para que se ejecuten sus sentencias o fallos, ya que es claro que en la actualidad el Tribunal de referencia, no cuenta con dichos medios, trayendo como consecuencia el que no se cumplan con las disposiciones expresas en el artículo 17 Constitucional, esencialmente en el sentido de que debe de ser pronta y expedita la impartición de justicia que marca el precepto en comento.

Sentado en lo anterior podemos decir que aun y cuando el juicio de amparo es el medio eficaz mediante el cual el particular acude a fin de que sea cumplimentada la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, también es cierto que hoy por hoy y la justificación de mi tesis es que el particular no debería de salirse de un procedimiento administrativo para acudir a otra instancia buscando el cumplimiento de la resolución que lo beneficia es por ello que podemos concluir que en la actualidad el juicio Constitucional sirve para cumplimentar las sentencias dictadas en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pero por economía procesal e incluso yéndonos más allá podemos hacer mención de que son gastos para el estado el hecho de que el agraviado acuda al juicio de garantías, y si dentro de la ejecución de la sentencia en el Tribunal se implementaran medidas de coacción y no simples multas entonces estaríamos hablando de una pronta y expedita impartición de justicia.

Primeramente, se debe señalar, que el primero de diciembre de dos mil cinco se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuyas disposiciones Transitorias establecen:

“Primero. La presente Ley entrará en vigor en toda la República el día 1o. de enero del 2006.

Segundo. A partir de la entrada en vigor de esta Ley se derogan el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 del citado ordenamiento legal, por lo que las leyes que remitan a esos preceptos se entenderán referidos a los correspondientes de esta Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Tercero. Quedan sin efectos las disposiciones legales, que contravengan o se opongan a lo preceptuado en esta Ley.

Cuarto. Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor la presente Ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda.”

Como se puede observar, el Decreto que se comenta derogó el Título IV, del Código Fiscal de la Federación y sus artículos que corresponden del 197 al

263, que hasta el año de dos mil cinco contemplaban el procedimiento del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; creándose una nueva legislación que regula la misma instancia bajo el nombre de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por ende, para abordar el estudio del presente trabajo, cuyo objeto lo es el procedimiento para el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; se estima necesario elaborar un cuadro comparativo entre los artículos 239-B y 239-C, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el año dos mil cinco, y el numeral 158, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir de dos mil seis, para verificar que aún con dicha Ley no se le dan facultades a dicho Tribunal para hacer valer sus propias determinaciones.

| CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN | LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. |
|--|--|
| <p>“Artículo 239-B. En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por solo una vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:</p> <p>I. Procederá en contra de los siguientes actos:</p> <p>a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.</p> <p>b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para la cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.</p> <p>c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.</p> <p>II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.</p> <p>En dicho escrito se expresarán las</p> | <p>CAPITULO IX DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA Y DE LA SUSPENSIÓN</p> <p>“Artículo 58. A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:</p> <p>I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.</p> <p>Concluido el término anterior con informe o si él, la Sala Regional, la sección o el pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:</p> <p>a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal,</p> |

| | |
|---|--|
| <p>razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.</p> <p>El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.</p> <p>III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.</p> <p>La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.</p> <p>IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.</p> <p>V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.</p> <p>VI. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.</p> <p>A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte</p> | <p>tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.</p> <p>b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.</p> <p>De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a).</p> <p>c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.</p> <p>Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se de cumplimiento en los términos ordenados la suspensión que se decreta, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.</p> <p>d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.</p> <p>II. A petición de parte, el afectado pondrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó de acuerdo con las reglas siguientes:</p> <p>a) Procederá en contra de los siguientes actos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia. 2. La resolución definitiva emitida y |
|---|--|

días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruirlo como juicio.

VII. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.”

“Artículo 239-C. La parte que estime contradictoria, ambigua o oscura una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación.”

notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia Ley, que obligó a la autoridad demandada a inicial un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

3. Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

4. Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó

| | |
|--|---|
| | <p>la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.</p> <p>c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando al resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.</p> <p>Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a) de éste artículo.</p> <p>d) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.</p> <p>e) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará está, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.</p> <p>f) En el supuesto comprobado y justificado la imposibilita de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.</p> <p>g) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.</p> <p>III. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor.</p> |
|--|---|

| | |
|--|---|
| | <p>La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.”</p> |
|--|---|

Del cuadro comparativo descrito, se desprende que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ya contempla, propiamente, el procedimiento para el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; procedimiento que no existía en los artículos relativos del Código Fiscal de la Federación. Así se puede observar que a las autoridades responsables encargadas de dar cumplimiento, en caso de ser omisas, se les podrá multar, y se les requerirá incluso por conducto de su superior jerárquico, a quien se le podrá hacer efectiva la misma sanción. No obstante lo anterior, aún no se le dan facultades a dicho Tribunal para hacer valer sus propias determinaciones.

En efecto, podemos observar que el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el dos mil cinco señalaba que, en caso de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podría ocurrir en queja, por sólo una vez, sin que se estableciera un procedimiento para el cumplimiento de dichas resoluciones; en cambio la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo vigente a partir del primero de enero de dos mil seis, en su artículo 58 establece que, para asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una vez transcurrido el término de cuatro meses que se le otorga a la autoridad para cumplimentar dicha resolución, podrá requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto del cumplimiento; concluyendo el término anterior con informe o sin él, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia,

pudiendo imponer a la autoridad demandada responsable una multa de apremio, requiriéndola a cumplir la sentencia en el término de tres días y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrán nueve multas de apremio, lo que se informará al superior jerárquico de dicha autoridad; si al concluir el plazo antes mencionado, persistiere la renuencia se podrá requerir al superior jerárquico para que en un plazo de tres días lo obligue a cumplir sin demora; de persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio; transcurridos los plazos señalados pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de que ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento; y, que a petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja.

De lo anterior, podemos observar que con la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se establece un procedimiento para el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero ello, no significa que se le este dotando a dicho Tribunal de facultades para hacer cumplir sus propias determinaciones, toda vez que como ya lo hemos visto después de agotado el procedimiento antes mencionado el afectado podrá ocurrir en queja, razón por la cual se considera que aún con las reformas vigentes a partir del primero de enero de dos mil seis, no se afecta el tema esencial del presente trabajo de investigación.

Para corroborar lo anterior, podemos citar un ejemplo, para decir que no es suficiente el procedimiento que establece la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para que se de cumplimiento a las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podemos señalar que en la practica, en el Juicio de Amparo el Juez de Distrito a menudo se encuentra con situaciones semejantes, toda vez que al llevar a cabo el procedimiento establecido para requerir el cumplimiento del fallo protector, aún cuando se llega hasta el incidente de inexecución de sentencia ante el TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, como lo establece el artículo 105 y

208 de la Ley de Amparo, así como el numeral 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, y se les hace notar a las autoridades involucradas que en su caso la SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN podrá ordenar la separación de su cargo y consignarlas ante el Juez de Distrito que corresponda, para ser Juzgada por el desacato Judicial cometido y sean sancionadas conforme a lo estipulado en el Código Penal Federal, se puede advertir la renuencia de las autoridades a cumplimentar la sentencia ejecutoriada; dichas autoridades pretenden evadir los requerimientos formulados por conducto de su superior jerárquico e incluso cuando se les hace mención de que la intervención de este último, no solo se constriñe a enterarse de que sus subordinados son renuentes a acatar el fallo constitucional, ni tampoco se limita a que éste les envíe recordatorios o comunicados, pidiéndoles que cumplan con el mismo, sino que debe de hacer uso de todos los medios a su alcance, inclusive de las prevenciones y sanciones que conforme las disposiciones aplicables pueden formular e imponer a sus Subalternos, para conminarlas a cumplir con el fallo protector, y creen que con los oficios que giran a sus inferiores hay principio de cumplimiento.

Sirviendo de apoyo a la anterior consideración la tesis número P. CLXXV/2000, visible en la página 5, Tomo XII, del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Noviembre de 2000 que al rubro establece:

“INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. EL SUPERIOR JERÁRQUICO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, A QUIEN SE REQUIERE SU INTERVENCIÓN CUANDO EL INFERIOR NO CUMPLE, DEBE UTILIZAR TODOS LOS MEDIOS A SU ALCANCE PARA CONSEGUIRLO, ENCONTRÁNDOSE SUJETO A QUE, DE NO HACERLO, SEA SEPARADO DE SU CARGO Y CONSIGNADO ANTE UN JUEZ DE DISTRITO

Lo anteriormente expuesto, no significa que debamos aventurarnos a decir que si no funciona adecuadamente con un órgano jurisdiccional facultado por la

Constitución, no funcionará con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Después de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa finalmente, al no darle cumplimiento a la sentencia que le favorece, se estaría en presencia de una violación a las garantías consagradas en los artículos 14, 16 y 17, que hacen mención que la justicia deberá ser pronta, completa e imparcial, y entonces el agraviado podrá optar por acudir en vía Amparo Indirecto ante el Órgano de Control Constitucional, razón por la cual, en lo esencial, se dice que la reforma a que hace referencia el precepto en estudio, no otorga a dicho Tribunal la facultad de hacer valer sus propias determinaciones, por lo que se considera que aún con las reformas es de gran importancia modificar el procedimiento del cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal antes referido, para que éste pueda exigir dicho cumplimiento, por lo que aún con dichas reformas no se ve afectada la parte medular del presente trabajo de investigación.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Del estudio realizado al trabajo de investigación anterior, podemos decir que el amparo es la protección o defensa contra una imposición o exigencia que restringe o desconoce nuestro derecho; asimismo, tiene la naturaleza de un juicio, toda vez que la acción ejercitada es originaria, de naturaleza jurídica distinta de aquélla y tiende a lograr fines que no coinciden con los de confirmación, revocación o modificación perseguida por el recurso, es decir, es un procedimiento autónomo con características específicas propias de su objetivo, que es el lograr la actuación de las prevenciones constitucionales buscando una contienda equilibrada entre el gobernado y el gobernante.

SEGUNDA. El objetivo del juicio de amparo es imponer a la autoridad el respeto de la garantía o garantías individuales del quejoso, a fin de establecer el orden jurídico, contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el juicio de amparo se dilucida y decide si la autoridad responsable ha ajustado o no sus actos al precepto o preceptos constitucionales referentes a las garantías individuales que se estimen violadas en el caso que haya motivado la promoción de dicho juicio. Si la sentencia reconoce y declara la existencia de la violación, la intervención del juez del amparo se extiende hasta obligar a la autoridad responsable a que restituya al promovente en el uso y disfrute de la garantía violada.

El juicio de amparo tiene su fundamento en los preceptos 103 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existiendo dos tipos de amparo, el directo e indirecto

TERCERA. El juicio de amparo es regido por reglas básicas que lo estructuran, las cuales son: la iniciativa de parte, consiste en que el juicio de amparo no puede operar de forma oficiosa, es decir, para su instrucción, es necesaria la solicitud de la parte afectada; el agravio personal y directo, es todo menoscabo u ofensa a la persona física o moral, y puede ser o no patrimonial, siempre y cuando sea jurídico, esto es, que se pueda acreditar a través de algún medio de prueba; el principio de relatividad, significa que las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo solo se ocuparan de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales, que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare; el principio de definitividad consiste en hacer procedente el juicio de amparo, únicamente respecto de actos definitivos, esto es, contra aquéllos que no se puedan modificar, revocar o invalidar a través de algún recurso ordinario establecido en beneficio del gobernado; y el principio de estricto derecho, consiste en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado, tomando en consideración únicamente los argumentos expresados en los conceptos de violación de la demanda y resolver conforme a los términos anotados, sin poder salirse o ir más allá de los mismos.

CUARTA. Las partes en el juicio de amparo son: el agraviado o quejoso, que es quien promueve el juicio de amparo; la autoridad responsable es el individuo o conjunto de ellos contra los cuales se demanda la protección de la Justicia Federal, es decir, es quien promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado; el tercero perjudicado que es quien resulta beneficiado con el acto que el quejoso impugna en el juicio de amparo y tiene, interés en que tal acto subsista y no sea destruido por la sentencia que en el mencionado juicio se pronuncie; el Ministerio Público de la Federación, es el Representante Social Federal, será parte en todos los juicios de amparo, pero

podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público.

QUINTA. Los antecedentes del Contencioso Administrativo en México, surgen en Francia, y su primer antecedente es la ley 7-14 de octubre de 1790, complementada a su vez con la Ley de 16-14 de agosto del mismo año; asimismo se contemplaba esta figura en la época colonial, en la Constitución de Cadiz, en la Constitución Federal de 1824, en las siete leyes centralistas del 29 de diciembre de 1836, en las bases orgánicas del 12 de junio de 1843, en las bases de la república de 1853, en la Ley de 1853, en la Constitución de 1857, en la constitución de 1917.

SEXTA. El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado en 1936, a través de la Ley de Justicia Fiscal expedida por el Presidente de la República Lázaro Cárdenas, en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la Unión para la Organización de los servicios Públicos Hacendarios, siendo un tribunal administrativo encargado de la justicia fiscal que rompía con la tradición judicialista de la justicia federal y que no seguiría en el cauce del juicio de amparo, sino que tendría su propio camino procesal.

SÉPTIMA. El Tribunal fiscal es un órgano del Estado competente para desempeñar la función pública de administrar justicia, ante la existencia de una controversia, el procedimiento a través del cual se lleva acabo dicha función pública es de tal naturaleza que reúne los requisitos procesales para ser considerado como un juicio, dado que existe una controversia entre dos partes con igualdad de oportunidades procesales para justificar sus pretensiones ante un juzgador, quien resulta ser un tercero independiente de ellas, con la obligación de resolver imparcialmente el conflicto sometido a jurisdicción.

En el 2001, a través de una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se modifica su denominación para quedar como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, teniendo como característica, que es un tribunal de justicia delegada dotado de facultades de decisión sin sujeción a ningún control del Poder Ejecutivo; asimismo, es integrado por la Sala Superior y por las Salas Regionales,

OCTAVA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que le otorga su Ley Orgánica, por lo que actúa con total independencia de la autoridad Hacendaria y demás autoridades administrativas, ya que posee su propio presupuesto y el nombramiento de sus magistrados es por acuerdo del Presidente de la República, con la aprobación del Senado, por lo que no podrán ser removidos de su cargo sin causa justificada, ni podrán reducirse sus emolumentos durante el término de su cargo.

NOVENA. El procedimiento administrativo es una especie de combinación de actos, para que se produzca un efecto jurídico, así tenemos que al constituir una garantía individual, implica que para la emisión de los actos que afecten la esfera jurídica de los particulares, los órganos administrativos deben cumplir con la serie de requisitos que al efecto establezca el ordenamiento jurídico, es decir, que al acto producto de la función administrativa no puede ser generado de cualquier manera, a voluntad del titular del órgano, sino que es menester que siga un procedimiento determinado, puesto que de lo contrario la actividad administrativa no puede ser calificada de legítima.

DÉCIMA. El trámite administrativo está integrado por una serie de actos jurídicos de diverso contenido y naturaleza, los cuales se denominan actos de trámite que son los que explican las fases del procedimiento administrativo; y los actos de procedimiento que se clasifican en la iniciación, que es la apertura del procedimiento, la instrucción, que es la fase en la que el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinación respecto del asunto de su conocimiento, la decisión que se presenta con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción que tiene con los elementos que se allegó, y la eficacia es la notificación del acto que se ha producido.

DÉCIMA PRIMERA: El procedimiento administrativo sólo puede terminar con: la resolución del mismo, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, la declaración de caducidad, la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y el convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles retransacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

DÉCIMA SEGUNDA: La naturaleza jurídica del acto administrativo consiste en ser un acto, ejecutivo y unilateral, que determina situaciones jurídicas que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue obligaciones y derechos, para casos individuales, y que se efectúa en cumplimiento de las atribuciones y facultades que las leyes determinan a la Administración Pública.

DÉCIMA TERCERA: Los elementos del acto administrativo son: el sujeto que es un órgano de la Administración Pública; la manifestación externa de la

voluntad es la exteriorización que pueda ser perceptible; el objeto, el cual puede ser directo que es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia, y el indirecto que consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada; y la forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo.

DÉCIMA CUARTA: Para que un acto administrativo sea válido debe reunir ciertos requisitos los cuales son: el sujeto, que es el órgano administrativo; la voluntad, la cual debe ser unilateral; el fin debe atender al interés individual o colectivo al que se va a destinar no debe ser por capricho de la autoridad, el mismo debe establecerse en ley; el objeto son los efectos del derecho como crear, transmitir, o extinguir situaciones jurídicas individuales; el motivo que es cuando la autoridad al emitir su acto plasma los argumentos lógicos jurídicos que son aplicables al caso concreto; y el fundamento se debe señalar los preceptos que se establezcan en la ley vigente al momento de realizar el acto.

Los principios constitucionales de los actos administrativos se encuentran establecidos en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, los cuales son; Fundamentación, Motivación, Legalidad, No retroactividad

DÉCIMA QUINTA: La función del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es resguardar el interés legítimo del administrado, quien se considera afectado en su derecho subjetivo por los actos que realizan las autoridades, esto es, ya que en ocasiones el interés legítimo de los gobernados se ve quebrantado por el actuar de las autoridades, por lo que es necesario que se encauce esa trasgresión a través de los órganos jurisdiccionales cuya misión consiste en hacer prevalecer el derecho de quien lo tenga.

DÉCIMA SEXTA: El Juicio Contencioso Administrativo es un proceso, promovido por los administrados o por la administración pública en contra de los actos de esta última, el cual se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, caracterizándose el Juicio por la igualdad entre la autoridad y el contribuyente, misma que se ve reflejada en la subordinación de las partes al órgano jurisdiccional para la resolución de la legalidad o ilegalidad de los actos de la administración pública en ejercicio de sus funciones.

DÉCIMA SÉPTIMA: El juicio Contencioso Administrativo es procedente contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que sean consideradas ilegales por el particular y que afecten su esfera jurídica, cuando la autoridad administrativa considere que la resolución dictada no está apegada a derecho, y le es favorable al particular; de igual forma, solo es procedente en contra de actos de la autoridad administrativa, y es necesario que las resoluciones tengan el carácter de ser definitivas y causen un agravio directo al particular.

DÉCIMA OCTAVA: Las partes del procedimiento son: el actor que es aquél que ejercita una acción procesal mediante la interposición de una demanda ante un órgano jurisdiccional o aquél a cuyo nombre se interpone; el demandado que es la persona de la cual se exige el cumplimiento de un deber; la autoridad demandada que es el titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal; y el tercero perjudicado que es el que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

DÉCIMA NOVENA: La demanda es el acto procesal que da principio a un proceso, debiendo contener la pretensión como elemento esencial para provocar

la actividad jurisdiccional; la demanda admitida produce el emplazamiento de la contraria, cuyo principal efecto es someter a las partes a juicio.

La contestación de la demanda es el acto procesal en virtud del cual el demandado da respuesta a la demanda interpuesta en su contra, ya sea negando, confesando o excepcionando clara y explícitamente la acción propuesta.

VIGÉSIMA: Uno de los requisitos del escrito de demanda es que se ofrezcan pruebas, así como el demandado al dar contestación a la misma; serán admisibles toda clase de pruebas, excepto, la confesional de las autoridades; se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

VIGÉSIMA PRIMERA: En el procedimiento del Juicio Contencioso Administrativo encontramos la posibilidad de que se presenten los incidentes de previo y especial pronunciamiento los cuales pueden ser: la incompetencia en razón del territorio, la acumulación de autos, nulidad de notificaciones, interrupción por causa de muerte o disolución y recusación por causa de impedimento.

VIGÉSIMA SEGUNDA: El Código Fiscal de la Federación en su artículo 202, establece las causales de improcedencia y de sobreseimiento del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de las cuales dependerá que la autoridad estudie o no el fondo del asunto.

VIGÉSIMA TERCERA: Una vez que se ha concluido la sustanciación del juicio y no existe ninguna cuestión pendiente que resolver se otorga el derecho a las partes para que formulen sus alegatos dentro del plazo legal, después de que éstos son presentados, se ordena turnar el asunto a la H. Sala para que emita la

sentencia que conforme a derecho proceda, todo esto se menciona en el acuerdo por el cual se declara cerrada la instrucción y se ordena que se notifique a las partes, la sentencia dictada en el procedimiento contencioso administrativo (que es la conclusión del proceso frente a la acción o pretensión del actor y la excepción del demandado), en la que el juzgador resuelve el litigio, es decir señala la terminación de la actividad de las partes dentro de proceso, y dirime la controversia planteada.

VIGÉSIMA CUARTA: Existen dos tipos de sentencia que puede emitir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de validez, que implica el reconocimiento que realiza la autoridad respecto de la legalidad de la resolución impugnada, de tal forma que se decrete la validez del acto o resolución impugnada ya que fueron dictados conforme a derecho, por tanto los agravios presentados por la actora no han sido procedentes ni de relevancia suficiente para que la autoridad declare la ilegalidad de los mismos; y de nulidad lisa y llana, se configuran cuando la resolución impugnada no ha sido dictada conforme a derecho, debiendo ser declarada la nulidad lisa y llana, tomando en cuenta las causales de nulidad previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, mismo que se señala que, será nula la resolución dictada si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

VIGÉSIMA QUINTA: La sentencia, se emite por decisión colegiada ya sea por unanimidad o en su caso por mayoría de votos de los magistrados que integren la Sala, si se trata de asuntos de competencia específica de la secciones o del pleno cuando tengan que ser emitidas por la Sala Superior por atracción, la función colegiada puede ser de tres magistrados, si se trata de salas regionales ya sean metropolitanas o foráneas o bien, de cinco magistrados tratándose de alguna

Sección de la Sala superior o en su caso de los once magistrados cuando sea competencia del pleno de la Sala Superior. Este pronunciamiento se realizará dentro del plazo de sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción.

VIGÉSIMA SEXTA: Los efectos de las sentencias pueden dividirse en jurídicos y económicos, así los primeros pueden ser jurídicos procesales o jurídicos materiales, encontrando que los jurídicos procesales se clasifican en efectos ejecutivos mismos que constituyen los actos tendientes a cumplir con lo ordenado en la sentencia, en cambio los efectos declarativos tienen la finalidad de emitir una declaración de existencia de la pretensión del actor, afirmando el derecho que tiene el demandante. Por otro lado los efectos jurídicos materiales comprenden una situación jurídica nueva ya que se crea, modifica o extingue un derecho.

VIGÉSIMA SEPTIMA: Si la sentencia declara la validez, la autoridad tendrá la facultad para ejecutar o mandar ejecutar la resolución, caso contrario cuando la sentencia declara la nulidad ya que la autoridad deberá dejar sin efecto alguno el acto o resolución que fueron declarados nulos.

VIGÉSIMA OCTAVA: Las sentencias firmes emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa obligan a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, dentro de un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, por tal circunstancia ante el incumplimiento de la autoridad de dicho fallo encontramos un medio para recurrir el mismo, por lo que se considera que la queja es un medio de defensa que tiene el particular o contribuyente, en contra de aquellos actos de las autoridades administrativas por los que se omite dar cumplimiento a la sentencia firme dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

VIGÉSIMA NOVENA: Se ha considerado que el juicio de amparo es un medio eficaz para el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; razón por la cual los Juzgados de Distrito como integrantes del Poder judicial de la Federación, ejercen la función jurisdiccional de control constitucional a través del conocimiento y resolución del juicio de amparo bi-instancial, el que en primer grado se substancia ante ellos y en segundo ante el Tribunal Colegiado de Circuito si se trata de actos en sentido estricto y ante la Suprema Corte de Justicia si se trata de una Ley.

TRIGÉSIMA: El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue creado como un medio de control de los actos de la administración pública, que aún cuando esta dotado de autonomía para dictar sus fallos, no tiene facultades de ejecución, es decir, no puede hacer cumplir sus propias determinaciones, y es así como corresponde a la autoridad Federal el hacer cumplir dichas resoluciones, motivo por el cual no es posible lograr una verdadera justicia fiscal sino hasta que se modifique tal circunstancia, mediante las reformas respectivas al Código Fiscal de la Federación y a la propia Ley Orgánica del Tribunal, para que éste se convierta en un Tribunal de Plena Jurisdicción y deje de ser un tribunal de anulación, y pueda ejercer medidas de coacción contra la autoridad responsable y su superior jerárquico, que vayan desde la imposición de multas, dependiendo del grado de omisión, hasta la destitución del servidor público.

TRIGÉSIMA PRIMERA: La idea de dotarse al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de facultades para que ejecute sus sentencias, no viola precepto alguno de la Constitución, es decir, no resultaría inconstitucional, ya que la propia Constitución Mexicana contempla la garantía para los gobernados de que, de existir un Tribunal instituido conforme a lo que establece la Carta Magna

dicho órgano jurisdiccional en una ley debe de contener los medios necesarios para que ejecuten sus sentencias o fallos, y toda vez que el Tribunal de referencia, no cuenta con dichos medios, trae como consecuencia que no se cumpla con las disposiciones expresas en el artículo 17 Constitucional, esencialmente en el sentido de que debe de ser pronta y expedita la impartición de justicia, ya que al acudirse al juicio de garantías ante el Juez de Amparo, la justicia de referencia se vuelve tardada.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 15ª. Edición, Ed. Porrúa, México 1998.
2. ARELLANO GARCIA, Carlos; Derecho Procesal Civil; Editorial Porrúa, México, 2001.
3. ARREOLA ORTIZ, Leopoldo R. Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1962.
4. BECERRA BAUTISTA, José; El Proceso Civil en México; 5ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1975.
5. BRISEÑO SIERRA, Humberto; Derecho Procesal Fiscal; 2ª. edición, Editorial Porrúa; México; 1990.
6. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de Amparo, 36ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1999.
7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Duodécima edición, Editorial Porrúa., México 1999.
8. CASTRO, Juventino V., Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, México, 1974.
9. COUTURE, Eduardo, Fundamentos de Derecho Procesal Civil. 3ª. Edición, Ediciones de Palma, Buenos Aires Argentina.
10. DE LA CUEVA, Arturo, Derecho fiscal. Editorial Porrúa; México.
11. DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José; Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 1963.
12. DE PINA VARA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil; Editorial Porrúa, México, 1996.
13. DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 26ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1998.

14. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo I. 2ª. reimposición de la 2ª. edición. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México, D. F. 2003. pág. 201.
15. FIX ZAMUDIO, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Edición de El Colegio Nacional, México, 1983.
16. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 35ª. edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
17. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 36ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1998.
18. GUASP DELGADO, Jaime. Derecho Procesal Civil. Tomo I, Editorial Gráficas Hergón, S.L. Madrid, 1968.
19. J. COUTURE, Eduardo, Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, Aniceto López Editor, 1942.
20. LEÓN ORANTES, Romeo, El juicio de Amparo, 3ª ed., Ed. José M. Cajica, Jr., S.A., México, 1957.
21. LUCERO ESPINOSA, Manuel; Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal; Editorial Porrúa; México, 2002.
22. MARGAIN MANATOU, Emilio. De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad; 9ª. edición, Editorial Porrúa; México; 2000.
23. MARTINEZ ROSASLANDA, Sergio, La figura de la Queja prevista en el Artículo 239 Ter del Código Fiscal de la Federación, en el Tribunal Fiscal de la Federación, Cincuenta y cinco Años al Servicios de México, Obra Conmemorativa, Tomo I, México, 1991.
24. MORALES, Gabriel; Comentarios sobre el juicio de nulidad, Colegio Nacional de Profesores e investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, Editorial Trillas; México; 1988.
25. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, 1ª. edición 1995, 2ª. reimposición 1999, Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
26. NORIEGA CANTÚ, Alfonso, Lecciones de Amparo, Tomo I, 5ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1997.
27. PALLARES, Eduardo, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, México, 1967.

28. PALLARES, Eduardo; Derecho Procesal Civil; 4ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1971.
29. Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 23ª. Edición. Ed. Porrúa. México 1997.
30. ROCCO, Alfredo; La Sentencia Civil; Cárdenas Editores; México, 1993.
31. SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 1998, pág. 444.
32. SERRANO ROBLES, Arturo, Manual del Juicio de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a ed., Ed. Themis, México, 1996.
33. SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1990.
34. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Segundo curso. 17 ed., Ed. Porrúa, México, 1996.
35. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1997.
36. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. 3ª. edición, Ed. Fuente Impresores, México 1997.
37. SABINO ALVARAZ GENDIN Y BLANCO; Tratado de derecho administrativo; tomo IV, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1977.
38. TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, Nueva Legislación de Amparo Reformada, 73ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1998.
39. QUINTANA VALTIERRA, Jesús; Derecho Tributario Mexicano; 1ª. reimpresión, Editorial Trillas, México, 1991.

BIBLIOGRAFÍA

METODOLOGICA

40. WITKER VELÁZQUEZ Jorge, Metodología Jurídica, U.N.A.M., Ed. Mc. Grawhill. México. 1997
41. AZUA REYES Sergio, Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica, Ed. Porrúa. México. 1990.

LEGISLACION

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. LEY DE AMPARO.
3. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES
- 4.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN
5. LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
6. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.
7. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.