



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**DE LA REFORMA A LA FRACCIÓN IV DEL
ARTÍCULO 9 DE LA LEY FEDERAL DE
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A N:**

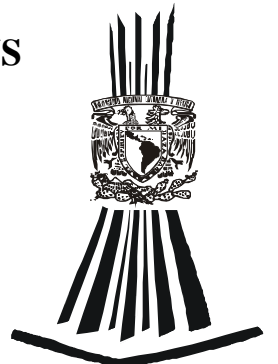
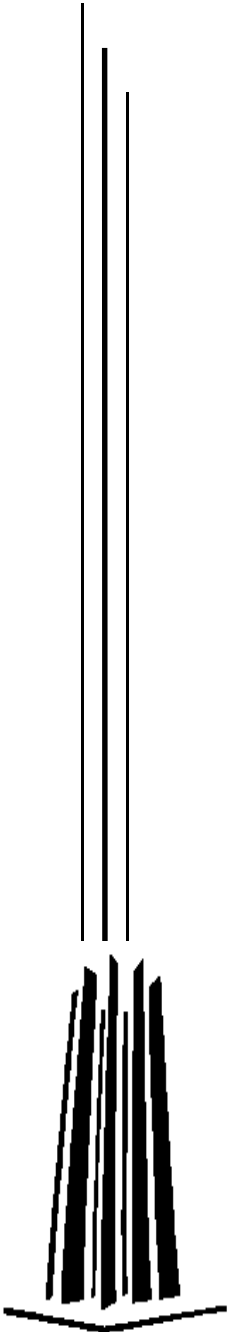
BULMARO GONZÁLEZ MORALES

Y

BULMARO LUCIO GONZÁLEZ LEMUS

ASESOR:

LIC. RUBÉN GARCÍA GARCÍA



MÉXICO, SAN JUAN DE ARAGÓN NOVIEMBRE 2009 FES Aragón



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.

In memoriam.

Don Alfonso González Gutiérrez.

Por quien, en más de una ocasión, doblaron las campanas.

“La libertad, Sancho, es uno de los más preciados dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre; por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida”.

Miguel de Cervantes Saavedra.

“Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud”.

José María Teclo Morelos y Pavón.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO	12
1.1 Francia	17
1.2 Estados Unidos de América	17
1.3 México	20
1.3.1 Época Prehispánica	21
1.3.2 México Colonial	25
1.3.3 México Independiente	28
CAPÍTULO 2. MARCO CONCEPTUAL	40
2.1 Derecho Administrativo	40
2.1.1 Administración Pública	42
2.1.2 Fines de la Administración Pública	45
2.1.3 Administración Pública Federal	46
2.1.4 Acto Administrativo	47
2.1.4.1 Elementos de Acto Administrativo	50
2.1.4.2 Presunción de Validez del Acto Administrativo	52
2.1.4.3 Nulidad y Anulabilidad del Acto Administrativo	52
2.1.5 Procedimiento Administrativo	53
2.2 Proceso	56
2.2.1 Principios que rigen al Proceso	58
2.2.1.1 Principio de Contradicción	60

	4
2.2.1.2 Principio de Economía Procesal	61
2.2.1.3 Principio de Igualdad de las Partes	63
2.2.1.4 Principio de Impulsión Procesal	64
2.2.1.5 Principio de Preclusión	65
2.3 Justicia Administrativa	66
2.3.1 Prontitud en la Impartición de Justicia	68
2.3.2 Expeditez de la Impartición de Justicia	68
2.3.3 Improcedencia	69
2.3.4 Suspensión del Acto Impugnado	71
2.3.5 Resoluciones	72
2.3.6 Recursos	73
CAPÍTULO 3. MARCO LEGAL	76
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	76
3.1.1 Artículo 1	76
3.1.2 Artículo 8	77
3.1.3 Artículo 13	78
3.1.4 Artículo 14	86
3.1.5 Artículo 16	94
3.1.6 Artículo 17	99
3.1.7 Artículo 73, fracción XXIX-H	105
3.1.8 Artículos 80 y 90	106
3.1.9 Artículo 104, fracción I-B	107
3.2 Ley Federal del Procedimiento Administrativo	109

3.2.1 Artículo 3	109
3.2.2 Artículo 4	113
3.2.3 Artículo 5	114
3.2.4 Artículo 6	114
3.2.5 Artículo 7	115
3.2.6 Artículo 8	116
3.2.7 Artículo 9	117
3.2.8 Artículo 10	117
3.2.9 Artículo 17	118
3.3 Código Fiscal de la Federación	119
3.3.1 Artículo 22	119
3.3.2 Artículo 37	126
3.3.3 Artículo 38	127
3.3.4 Artículo 68	130
3.3.5 Artículo 141	130
3.3.6 Artículo 142	133
3.3.7 Artículo 144	134
3.4 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	138
3.4.1 Artículo 1	138
3.4.2 Artículo 2	139
3.4.3 Artículo 3	140
3.4.4 Artículo 8	142
3.4.5 Artículo 9	146
3.4.6 Artículo 13	154

3.4.7 Artículo 14	157
3.4.8 Artículo 15	160
3.4.9 Artículo 17	164
3.4.10 Artículo 19	165
3.4.11 Artículo 20	166
3.4.12 Artículo 21	168
3.4.13 Artículo 22	169
3.4.14 Artículo 24	170
3.4.15 Artículo 25	172
3.4.16 Artículo 26	174
3.4.17 Artículo 27	174
3.4.18 Artículo 28	175
3.4.19 Artículo 42	179
3.4.20 Artículo 50	179
3.4.21 Artículo 59	182
3.4.22 Artículo 60	182
3.4.23 Artículo 61	183
3.4.24 Artículo 62	183
3.5 Código Federal de Procedimientos Civiles	184
3.6 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	185
3.6.1 Artículo 1	185
3.6.2 Artículo 14	186
3.6.3 Artículo 15	190

3.6.4 Artículo 34	190
3.6.5 Artículo 38	192
CAPÍTULO 4. PROPUESTA	195
4.1 Fracción IV de Artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	195
4.1.1 Inexistencia de la Obligación del Tribunal de Dar Vista al Demandante en aras de Constatar la Satisfacción de su Pretensión	198
4.1.2 Subsistencia de la Pretensión del Demandante	199
4.1.3 Ruptura del Principio de Contradicción	201
4.1.4 Ruptura del Principio de Igualdad de las Partes	201
4.1.5 Estado de Indefensión de la Parte Actora	202
4.1.6 Falta de Prontitud y Expeditez en la Impartición de Justicia	204
4.1.7 Situaciones Ejemplificativas	205
4.2 Propuesta de Reforma a la Fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	206
4.3 Efectos de la Reforma a la Fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	208
4.3.1 Jurídicos	208
4.3.2 Económicos	210
4.3.3 Políticos	211
4.3.4 Sociales	212
CONCLUSIONES	214
FUENTES CONSULTADAS	217

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, resulta necesario que las relaciones entabladas entre los individuos encargados de la Administración Pública y los administrados se encuentre caracterizada por los principios de legalidad, eficiencia, imparcialidad, funcionalidad, transparencia, prontitud y expedituz.

Tal necesidad obedece a que los administrados presentan cada día mayor interés de que el Estado como ente de administración, reporte los mejores resultados en cuanto al cuidado, conservación y satisfacción del interés general, así como la rendición de cuentas de dichas actividades.

Las relaciones entre la Administración Pública y los administrados se encuentran regidas por un marco jurídico, denominado Derecho Administrativo, el cuál además, constituye un conjunto de principios, teorías y concepciones fundamentales que informa y explica cada una de las instituciones administrativas.

Resulta de gran necesidad que sea conocido y observado el marco jurídico de referencia, con especial énfasis, las instituciones jurisdiccionales, mismas que se encuentran orientadas a cumplir con la importante misión de resolver todo conflicto suscitado con motivo de las relaciones entre la Administración Pública y los administrados, a través de la determinación de la correcta interpretación y aplicación de una norma jurídica al caso en concreto.

Dada la importancia de las instituciones de corte jurisdiccional en el tema de trato, resulta inconcuso que su establecimiento en los ordenamientos jurídicos correspondientes, debe apreciarse conforme a los postulados del Pacto Federal, en atención al principio de supremacía constitucional.

En esa línea de pensamiento, siendo que consideramos que la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo falta a lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, planteamos su reforma en el presente trabajo de tesis.

La irregularidad que se advierte de la actual redacción del artículo 9, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consiste en la inexistencia de la obligación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de dar vista al demandante, cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio de nulidad, alegando la privación de efectos jurídicos a la actuación administrativa impugnada.

En mérito de la importancia que reviste nuestra propuesta de reforma y de sus consecuencias que se traducen en beneficios de orden jurídico, económico, político y social, el trabajo tendrá su desarrollo a través de cuatro capítulos.

En el primer capítulo exponemos una reseña histórica del procedimiento contencioso administrativo, considerando los antecedentes en Francia, Estados Unidos de América y México, mismo contiene 3 apartados, a saber, época prehispánica, México colonial y México independiente.

En el capítulo segundo nos dedicamos al estudio del marco conceptual que circunda al procedimiento contencioso administrativo, para lo cual nos auxiliaremos de la doctrina que al respecto se ha elaborado, para posteriormente ofrecer nuestros propios conceptos.

En el tercer capítulo analizamos la normatividad que regula el procedimiento contencioso administrativo del fuero federal, a fin de complementar el análisis efectuado al marco conceptual.

El capítulo cuarto se encuentra dividido en tres subcapítulos, en los cuales nos dedicamos al análisis del texto actual de la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la exposición de nuestra propuesta de reforma a la referida porción normativa y los efectos que conllevaría la misma.

Finalmente, indicamos nuestras reflexiones respecto a elaboración del presente trabajo a manera de conclusiones.

Con la finalidad de comprobar nuestro postulado atinente a la necesidad de reformar la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para la elaboración del trabajo se emplearon los métodos de investigación histórico, jurídico y científico.

El método histórico fue empleado para desarrollar el capítulo 1, ya que en éste se analizaron obras y documentos históricos, a efecto de examinar y valorar la esencia y finalidad de nuestra propuesta a la luz de la interpretación de las instituciones jurídicas, específicamente de lo contencioso administrativo, que han tenido vigencia dentro de los ordenamientos que preceden y dan forma a nuestra normatividad actual.

En el capítulo 3 empleamos el método jurídico, toda vez que analizamos la legislación que constituye el marco legal del procedimiento contencioso administrativo del fuero federal, con la finalidad de comprender y explicar la institución en la que se encuentra la figura y causal que pretendemos perfeccionar a través de nuestra propuesta de reforma.

En el desarrollo de todo el trabajo empleamos el método científico, encaminado a resolver la problemática consistente en la falta de comunicación al actor del juicio de nulidad, cuando la autoridad demandada alega haber dejado sin efectos la resolución impugnada como causal de sobreseimiento, para lo cual proponemos, examinamos y sometemos a verificación la tesis consistente en la reforma de la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El empleo del método científico en la elaboración de nuestro trabajo consistió en: a) haber observado que es una situación constante que, en el desarrollo de los juicios de nulidad, la autoridad demandada deja sin efecto la resolución impugnada, en consecuencia, al actualizarse la causal de sobreseimiento

prevista en la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el órgano jurisdiccional decreta el mencionado sobreseimiento sin dar vista previa a la parte actora -observación-, b) haber identificado violaciones a derechos procesales de los particulares que interponían el juicio de nulidad en contra de actuaciones de autoridades administrativas federales -identificación del problema-, c) haber propuesto la reforma a la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo -planteamiento de la hipótesis- y d) haber analizado el contenido de la propuesta a la luz de los ordenamientos legales conducentes y dentro de los juicios de nulidad, para así concluir que la propuesta resulta viable -examen y sometimiento a verificación-.

CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO.

1.1 Francia

El origen del procedimiento contencioso administrativo en Francia es, para algunos autores, el *Concilium Principis* romano, mientras que otros consideran que es la Corte del Rey, órgano existente en la edad media que fue paulatinamente adquiriendo restringidas facultades jurisdiccionales.

Cuando se consolidó la Monarquía, un grupo de juristas conformó el Consejo del Rey, que vino a suplir a la Corte del Rey integrado por señores feudales.

*“Fue durante en el reinado de Luis XIV cuando el Consejo del Rey adquirió una organización regular y permanente. Dicho Consejo se integraba por cuatro secciones, y sus funcionarios se llamaban “consejeros del Rey”, también fueron incorporados otro tipo de empleados: los maîtres des requetes. Esta estructura y organización subsistió hasta el año de 1789”.*¹

El germen del sistema contencioso administrativo actual proviene de los cambios político jurídicos instaurados a causa de la Revolución Francesa, misma que tuvo lugar a final del siglo XVIII.²

En el año de 1789, en atención al principio de la división de poderes (funciones) plasmado en la obra “El Espíritu de las Leyes” de Montesquieu, y en aras de modificar las instituciones del antiguo régimen apenas sofocado, se sentaron las bases de la jurisdicción administrativa.

La ley 22 de diciembre de 1789, la ley 16-24 de agosto de 1790 y la Ley 7-14 de octubre de 1790 sobre la organización judicial establecieron una prohibición expresa a los tribunales judiciales de conocer de los asuntos litigiosos de la Administración Pública, de la siguiente manera:

¹ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, p. 40.

² *Idem.*

*“Las funciones judiciales son distintas y permanecerán separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, perturbar, de ninguna manera, las acciones de los cuerpos administrativos, ni citar a los administradores por razón de sus funciones”.*³

Lo anterior fue así, en virtud de la interpretación post-revolucionaria del principio de división de poderes (funciones), sustentada en dos principales razonamientos, a saber: si los tribunales judiciales, que se consideraban anti-revolucionarios, conocían de los asuntos litigiosos de la Administración Pública pondrían en riesgo la autonomía de ésta, y el hecho de dirimir conflictos surgidos con motivo del ejercicio de la Administración Pública era considerado como parte de la administración activa.

En consecuencia a los relatados acontecimientos, se hizo necesaria la existencia de un órgano que resolviera los conflictos suscitados en los que la Administración Pública fuese parte; por lo cual, la Ley 27 de abril-25 de mayo de 1791 creó el Consejo de Estado.

El Consejo de Estado se encontraba formado por el Rey y sus ministros. El inicio de la fase moderna del organismo en cuestión, fue a partir de la Constitución del año Octavo Frimario, artículo 52 y del reglamento de decreto del Cinco Nivoso del Año VIII (1799), mismo que le otorgaba competencia.⁴

En un principio, el Consejo de Estado únicamente desempeñaba una función consultiva respecto de la resolución de controversias contencioso administrativas, toda vez que se limitaba a elaborar dictámenes o proyectos de fallo y a proponerlos al Ministro correspondiente o Jefe de Estado; a tal sistema se le denomina “justicia retenida”.

*“En la Segunda República, la Constitución de 4 de noviembre de 1848, en sus artículos 71 a 75, le concede al Consejo de Estado la jerarquía de órgano constitucional”.*⁵

³ *Idem.*

⁴ LARES, Teodosio, Lecciones de Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, p. 352.

⁵ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.* p. 42.

El maestro Teodosio Lares nos comenta al respecto del proceso llevado ante el Consejo de Estado, a mediados del siglo antepasado lo siguiente:

“En Francia conocen de estos negocios en primer grado los ministros, los prefectos y consejos de prefectura, y en segundo grado el consejo de Estado. La manera de proceder de la justicia administrativa, es mas sencilla que la de la justicia civil, y las formas tienen aun ménos complicacion en la primera instancia que en la segunda. (sic)

“Presentada la demanda al prefecto, como presidente del consejo de prefectura, y depositada en la secretaría del prefecto, se le dá aviso de ella por la vía administrativa á la parte contraria, de cuyo interés se trate, comunicándole los documentos ó piezas que se hayan presentado. Este aviso tiene lugar de citación y emplazamiento. Síguese luego la instrucción administrativa, que se forma por escrito, á no ser que se trate de contravenciones á la policía urbana, en cuyo caso el consejo juzga mediante un proceso verbal. El consejo provee todos los decretos preparatorios para la instrucción de la causa, y ordena el exámen de peritos, visto de ojos, información de testigos y demás diligencias que se ofrezcan, observando el código de procedimientos civiles en todo lo que sea con la celeridad administrativa. De manera, que el juramento de los peritos, sus recusaciones, las declaraciones de los testigos, y sus tachas, deben ser admitidas en todos los casos provistos en el referido código. El consejo puede también proveer los autos interlocutorios. (sic)

“Formada la averiguación sumaria, se oye indispensablemente la defensa de la parte interesada. Este derecho de defensa es tan sagrado ante el tribunal administrativo, como ante cualquiera otra jurisdicción, de suerte que, si la parte no ha presentado su defensa, y el consejo ha decidido en rebeldía, la parte interesada tiene el derecho de oponerse á la decisión hasta la ejecución que la condena. Concluida la instrucción, y oída la defensa de la parte, se pronuncia la sentencia definitiva que debe ser motivada sobre cada uno de los capítulos de la demanda bajo pena de nulidad, y si impone alguna condenación, debe citar la ley en que se funde. (sic)

“La sentencia definitiva puede ser reclamada por un tercer opositor, cuando ofende los derechos de una persona que no ha sido ni llamada ni representada en el litigio, y que después no haya ratificado la sentencia por una ejecución voluntaria. (sic)

“La apelación al consejo de Estado se interpone de las sentencias definitivas, ó de las interlocutorias. De los autos ó decretos preparatorios, no se apela sino juntamente con las definitivos. La apelación de las sentencias pronunciadas, en falta de pruebas que no ha dado la parte, no se admite, porque le queda el recurso de oposición de que ya hablamos. Debe interponerse la apelación bajo pena de nulidad, en el término de tres meses contados desde el día siguiente al de la notificación, que debe hacerse á la parte que ha sido condenada, y no incluyéndose el día en que se concluye el plazo, según la regla que dice dies termini non computatur in termino. (sic)

“Así, una petición que da principio al litigio, una sentencia en juicio contradictorio, la notificación cierta de esta sentencia, y el recurso de apelación al consejo de Estado, dentro de tres meses, recurso que generalmente no tiene el efecto suspensivo; hé aquí todo el código de procedimientos del tribunal administrativo. El juicio es escrito, y á puerta cerrada, y en esto la organización es viciosa. (sic)

“En la segunda instancia ante el consejo de Estado, el debate marcha con mas gravedad, las formas del procedimiento son mas amplias, y se asemejan mas á las formas judiciales. El recurso de apelación se mejora por medio de un escrito firmado de abogado, se deposita en la secretaría, y se notifica á la parte que ha litigado en primera instancia. Esta notificación se hace en virtud de la ordenanza de sea comunicada, la cual debe tambien notificarse dentro del término de tres meses, bajo la pena de la pérdida de derecho. (sic)

“Las sesiones del consejo son públicas, y todos los actos de instrucción se deliberan en sala de consejo, á exposición del relator. El consejo está dividido en secciones, y la sección de lo contencioso pronuncia la sentencia, y se firma por el presidente, el relator y el secretario de la seccion. No puede ejecutarse sino después de haber sido notificada al abogado que ha seguido el proceso. (sic)

“La oposición en tercería principal ó incidental, se admite de parte de aquellos que son dañados por la sentencia y no han sido llamados ni representados en el litigio, se admite por vía de petición en la forma ordinaria. (sic)

“Si la sentencia ha sido dada en virtud de falsos instrumentos, ó si una pieza decisiva ha sido retenida por el hecho de la parte contraria, se admite entonces un recurso extraordinario contra la sentencia. (sic)

“En este segundo grado, la defensa es oral, y las sesiones son públicas. El consejo en asamblea general solo decide las apelaciones interpuestas por el ministro de justicia contra una sentencia de la sección de lo contencioso. (sic)

“Tal es el procedimiento en Francia después de la ley de 3 de Marzo de 1849, que dando una nueva organización al consejo de Estado, cambió completamente el carácter de la antigua comisión de lo contencioso, que estaba encargada solamente de formar la instrucción, y de preparar la relación á la asamblea general del consejo, que ejercía con plenitud la jurisdicción administrativa; siendo hoy la sección de lo contencioso él tribunal administrativo superior”. (sic)⁶

En los inicios de la Tercera República, mediante la Ley del 24 de mayo de 1872, específicamente en el artículo 9, se otorga al Consejo de Estado plena jurisdicción para conocer de la materia contencioso administrativa a través de la Sección de lo Contencioso, lo anterior, sin injerencia de Ministro o Jefe de Estado.⁷

Posteriormente, en atención a la enorme carga de trabajo que tenía el Consejo de Estado, mediante decreto de 30 de septiembre de 1953, se convirtió a los consejos de prefectura en tribunales administrativos de primera instancia. Por su parte, el Consejo de Estado se convirtió en juez de apelación de los recientes tribunales administrativos, conservando la jurisdicción de algunas materias de importancia y trascendencia.⁸

Finalmente, como dato relevante, se encuentra la reforma introducida por la Ley 87-1127 de 31 de enero de 1987, por medio de la cual se reestructura funcionalmente y se crean nuevos órganos dentro de la jurisdicción administrativa francesa.⁹

⁶ LARES, Teodosio, *op. cit.* p. 387-391.

⁷ JULIEN-LAFERRIÈRE BREUILH, François, Conseil d'Etat, Rapport Public 2005, La Documentation Française, Paris, 2005, www.cem.itesm.mx.

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

1.2 Estados Unidos de América

En el marco jurídico de los Estados Unidos de América, por lo que respecta a la justicia administrativa, predomina el sistema judicialista, esto es, existe la presunción de control jurisdiccional por parte del Poder Judicial de la Unión de la actividad de la Administración Pública.

El sistema judicialista de jurisdicción administrativa resulta de la interpretación anglosajona del principio de separación de poderes, por virtud del cual dicho principio se considera conculcado al existir instituciones con funciones jurisdiccionales dentro del poder ejecutivo de la unión. Tal interpretación se desprende del sistema constitucional de los Estados Unidos de América, mismo que se ha conservado poco flexible desde su creación.

En mérito de la referida interpretación, el órgano juzgador angloamericano es competente para conocer de conflictos, tanto de derecho público como de derecho privado.

Sin embargo, la presunción de control jurisdiccional de la Administración Pública no sólo encuentra su sustento en la interpretación anglosajona del principio de separación de poderes, sino también en los principios del imperio de la ley y de gobierno democrático y limitado.

El principio de imperio de la ley *“sanciona la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos al bloque de la legalidad y confía a los tribunales de justicia la comprobación de cumplimiento de dicha previsión. El Tribunal Supremo definió el alcance del principio de <<rule of law>> al afirmar, en Marbury v. Madison (1803), que <<el imperio de la ley requiere que los derechos sean aplicables y exigibles judicialmente>>”*¹⁰

¹⁰ CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Jueces y Administración en el Federalismo Norteamericano. (El control jurisdiccional de la actuación administrativa)*, Civitas. S. A., España, 1996, p. 69 y 70.

El principio de gobierno democrático y limitado, para efectos de hacer inteligible la presunción de control jurisdiccional de la Administración Pública imperante en el sistema angloamericano, se traduce en la noción de delegación. La delegación de forma prístina es realizada del elemento humano del Estado a un Parlamento en quien encomienda su voluntad para la generación de un marco normativo. En virtud de ese marco normativo, se establecen facultades y límites a la actividad de la Administración Pública. En aras de velar por la observancia de los mencionados límites, el Parlamento encomienda al Poder Judicial de la Unión que dirima las controversias suscitadas con motivo de la actividad de la Administración Pública.

No obstante el preponderante sistema judicialista de jurisdicción administrativa, en el marco angloamericano existen tribunales administrativos, los cuales representan *“la mayor intervención del Estado a través del Poder Ejecutivo en la vida económica y la consiguiente limitación de los derechos del individuo en aras del interés y el bienestar general de la comunidad, así como la necesidad de una justicia con procedimientos más rápidos y sencillos, impartida por órganos integrados con personas que tienen conocimientos especializados sobre los asuntos administrativos que manejan, el volumen de los cuales hace imposible que los tribunales judiciales lo resuelvan en unión de sus asuntos ordinarios”*.¹¹

El desarrollo económico, industrial, comercial, científico y tecnológico que experimentó el país angloamericano en la primera mitad del siglo pasado generó un considerable desequilibrio en la Administración Pública. *“La urbanización, el avance tecnológico, y los problemas económicos y sociales que dichos avances produjeron, requirieron de un aparato gubernamental institucionalmente más flexible y de procedimientos más expeditos que los que las cortes judiciales podían ofrecer”*.¹²

¹¹ LOMELÍ CEREZO, Margarita, Lo Contencioso Administrativo en la Reforma del Estado, INAP, México, 2007, p. 25.

¹² VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.* p. 83.

Fue el caso que con motivo del conjunto de medidas económicas puestas en marcha por el [presidente Franklin D. Roosevelt](#) entre [1933](#) a [1937](#), se actuó de forma enérgica sobre las que se consideraban las causas de la grave crisis económica de [1929](#), conocido como “New Deal”. En virtud de dicho programa se crearon diversas agencias administrativas para enfrentar la problemática del país en esa época y, por ende, se desarrolló el sistema jurídico.

*“Como consecuencia de esta evolución, se crearon numerosos organismos administrativos, algunos de los cuales tienen entre sus funciones a la administrativa, la legislativa y la jurisdiccional”.*¹³

Posteriormente, siendo presidente Truman, el 11 de junio de 1946, se expide la “Federal Administrative Procedure Act”, la cual contiene la regulación de los organismos administrativos con funciones jurisdiccionales.

Asimismo, la doctrina ha explicado la existencia de tribunales administrativos en el sistema jurídico angloamericano: *“Los principios de federalismo y de inmunidad soberana...y de las facultades del legislativo relativas a la delimitación de la competencia jurisdiccional federal, permiten que se acepte la exclusión del control de algunas actuaciones administrativas y la asignación de la decisión última en relación a organismos administrativos con funciones quasi-jurisdiccionales”.*¹⁴

Respecto de los tribunales administrativos en cuestión, Oscar Rabasa nos refiere:

“Estos órganos cuasijudiciales, como se les clasifica en derecho norteamericano, son juntas, comisiones o tribunales administrativos, facultados por su ley orgánica para citar a juicio, hacer notificaciones, mandar correr traslado de las demandas, celebrar audiencias y dictar resoluciones, en la tramitación de las investigaciones de carácter administrativo de que están encargados. En general, la vista de los asuntos se lleva a cabo ante los jueces o árbitros que presiden las audiencias, reciben las pruebas y las califican, practican diligencias, dictan acuerdos de

¹³ *Idem.*

¹⁴ CUCHILLO FOIX, Montserrat, *op. cit.* p. 79.

*mociones de las partes y actúan, por lo demás, con el carácter de jueces. El resultado de sus actuaciones los consignan en un dictamen, con un proyecto de resolución, que puede ser objetado por las partes interesadas y que se somete a la junta o tribunal, en pleno, para que éste dicte su resolución definitiva”.*¹⁵

La actividad de los tribunales administrativos en el sistema anglosajón se considera apegada a la Carta Magna siempre que se observen determinadas condiciones, a saber, que las resoluciones que dicten sean apelables ante el Poder Judicial de la Unión, que no se extralimiten en la competencia que la ley le confiere, que ni en el procedimiento ni en la resoluciones que dicten haya vicio de ilegalidad y que los asuntos litigiosos que conozca no se refieran a controversias suscitadas entre individuos particulares.

Son varios los tribunales administrativos en el sistema jurídico angloamericano, de tal suerte que, de los indicados por Montserrat Cuchillo, Margarita Lomelí, José Luís Vázquez y Oscar Rabasa, autores consultados para la redacción del presente subcapítulo, podemos mencionar los siguientes: “The Board of Governors of the Federal Reserve System”, “The Board of Tax Appeals”, “The Court of Claims”, “The Court of Customs and Patents Appeals”, “The Federal Trade Commission”, “The Interstate Commerce Commission”, “The National Labor Relations Board”, “The Processing Tax Board of Review” y “The United States Custom Court”.

1.3 México

El subcapítulo dedicado a los antecedentes del procedimiento contencioso administrativo surgidos dentro de la historia nacional, será subdividido en 3 apartados, a saber, época prehispánica, México colonial y México independiente. Lo anterior será así, ya que consideramos que los antecedentes

¹⁵ RABASA, Oscar, El Derecho Angloamericano, Porrúa, México, 1992, p. 504 y 505.

nacionales del procedimiento contencioso administrativo merecen un estudio más detallado, en aras de presentar un marco histórico jurídico para la propuesta del presente trabajo.

1.3.1 Época Prehispánica

En la época prehispánica se encuentran algunas instituciones que, mediante interpretación, se pueden considerar como antecedentes del procedimiento contencioso administrativo.

Primeramente, cabe mencionar que respecto de la cultura de los aztecas, es de la que, de todas las civilizaciones prehispánicas asentadas en lo que actualmente es el territorio nacional, se conservan más fuentes, por lo tanto, resulta ser la cultura más conocida.

Los aztecas, también conocidos como mexicas, fueron el último grupo chichimeca en establecerse en la cuenca de México; asimismo, fundaron México-Tenochtitlán hacia el año de 1325.

Resulta importante mencionar que el derecho azteca se veía íntima y estrechamente vinculado a normas de tipo religioso y social, situación que señala Cruz Barney: *“...a la llegada de los españoles los aztecas...no habían separado las normas religiosas y puramente sociales de las propiamente jurídicas, no reconocían cuáles entre las normas que los regían eran derecho y cuáles eran estrictamente religiosas. En resumen, no habían secularizado el derecho”*.¹⁶

Asimismo, el derecho azteca se muestra influenciado por su propia cosmovisión. *“La intervención del Estado en la vida los mexicas era muy amplia, no sólo por razones religiosas, sino por imitación sobre la tierra del*

¹⁶ CRUZ BARNEY, Oscar, Historia del Derecho Mexicano, Oxford, México, 2004, p. 34.

ordenamiento matemático de la divinidad...Nunca postularon la igualdad, y dentro del grupo recibía mayores responsabilidades quien tenía mayores méritos y una vida más ejemplar".¹⁷

Como primer antecedente del procedimiento contencioso administrativo en el México prehispánico, tenemos a los asuntos que podrían denominarse de responsabilidad de los encargados de la Administración Pública. Ello es así, considerando que para la nobleza, clase encargada de la administración del pueblo azteca, se establecían penas más rígidas que para las demás clases.

Respecto a lo anterior, Cruz Barney indica: *"En el ámbito del derecho, éste reservaba penas más duras para la nobleza que para el común, porque se consideraba que ésta tenía más responsabilidad del dar ejemplo al pueblo"*.¹⁸

Por su parte, al respecto Margadant señala: *"Es curioso que el hecho de ser noble, en vez de dar acceso a un régimen privilegiado, era circunstancia agravante: el noble debía dar el ejemplo"*.¹⁹

Igualmente, cabe indicar que para ser ventilados los asuntos litigiosos de la nobleza resultaba competente inmediatamente el *"tlacxitlán"*, tribunal superior y de apelación para litigios ordinarios, lo cual denota un tratamiento especial. También existía un tribunal especializado para conocer de delitos realizados por altos militares, especialmente adulterio, y por cortesanos, denominado *"tecpilcalli"*.

Entre algunos delitos, que se interpretan como asuntos de responsabilidad de los administradores públicos, encontramos la alta traición, que un noble se dejaré capturar en guerra, que un hijo del príncipe se condujese con arrogancia,

¹⁷ DEL REFUGIO GONZÁLEZ, María, Historia del Derecho Mexicano, Mc Graw Hill, México, 1999, p. 4.

¹⁸ CRUZ BARNEY, Oscar, *op. cit.* p. 16 y 17.

¹⁹ MARGADANT S., Guillermo Floris, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, UNAM, Textos Universitarios, México, 1991, p. 27.

disipación del patrimonio, malversación de fondos, peculado por administrador real y embriaguez.

Por otra parte, siendo que la civilización azteca era poseedora de un complejo sistema de tributación, resulta válido suponer un medio para atender los conflictos que surgieren al respecto. El supuesto de mérito se robustece en cuanto que, aparte de los tributos que eran ofrecidos dentro del imperio, uno de los elementales principios ideológicos de los aztecas era la dominación, misma que entre otras cosas se hacía tangible con el rendimiento de un tributo de los pueblos dominados al dominante.

Resulta atinente al argumento anterior, la existencia de tribunales especiales para dirimir conflictos de índole tributaria, tal como se desprende del señalamiento de Margadant: *“Paralelamente a la justicia azteca común encontramos la justicia especial para...asuntos tributarios”*.²⁰ También resulta pertinente señalar, siguiendo a Kohler, lo siguiente: *“El consejo de hacienda...tenía al mismo tiempo competencia sobre delitos de concusión...”*.²¹

Aunado a lo previo, es preciso señalar que en el derecho azteca existía la figura de la confiscación, como pena para determinados delitos; así, Kohler nos sigue refiriendo: *“para el peculado...especialmente el que se cometía por un administrador real, tenía pena de muerte y confiscación total de sus bienes”*.²²

En otro orden de ideas, los conflictos surgidos con motivo de la actividad comercial de los aztecas, también son susceptibles de ser considerados como precedentes del procedimiento contencioso administrativo.

Se dice lo anterior, toda vez que la actividad comercial estaba celosamente controlada por la Administración Pública azteca. *“El derecho que hoy llamaríamos privado se ocupaba de regular cuidadosamente...las transacciones*

²⁰ *Ibidem*, p. 28.

²¹ KOHLER, Josef, El Derecho de los Aztecas, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2002, p. 153.

²² *Ibidem*, p. 141.

*comerciales. Debe hacerse notar la intervención del Estado en este tipo de relaciones, las cuales estaban sujetas a los intereses estatales, tanto en lo que se refería al comercio interno, como en lo que podríamos llamar comercio internacional que realizaban los pochtecas”.*²³

En adición a lo anterior, resulta conveniente mencionar que los mercaderes en ocasiones hacían las veces de embajadores por órdenes de la nobleza. Del mismo modo, existían un tipo de mercaderes denominados *oztomeca*, que con motivo de sus funciones en el comercio, tenían un papel militar.

Para conocer de las controversias acaecidas en virtud de la actividad comercial, había tribunales especializados en la materia. *“Existían bajo este rubro dos tribunales distintos: uno compuesto por 12 jueces que conocían de los delitos cometidos en el mercado y otro integrado por tres jueces que juzgaba a los pochtecas por actos cometidos en cualquier lugar y sobre cualquier materia”.*²⁴

Finalmente, dentro de la época prehispánica podemos considerar como antecedente del procedimiento contencioso administrativo, a los conflictos suscitados con motivo de la tenencia de la tierra. Así pues, existían funcionarios encargados de la organización de la tenencia de la tierra, los cuales tenían, entre otras funciones, la facultad de dirimir controversias. Al respecto, Kohler nos señala: *“Los calpuleque tenían que llevar un plano de las tierras y que asentar en él los cambios de poseedor. Representaban al calpul-li en lo que concernía a la tierra comunal, judicial o extrajudicialmente. Tenían que hacer los repartos necesarios y procurar tierra para las familias, vigilar las calles y la limpieza y agasajar al pueblo en una reunión del calpul-li. Por ello les pagaba el calpul-li un tributo. Decidían las pequeñas disputas”.*²⁵

²³ DEL REFUGIO GONZÁLEZ, María, *op. cit.* p. 5.

²⁴ CRUZ BARNEY, Oscar, *op. cit.* p. 23.

²⁵ KOHLER, Josef, *op. cit.* p. 105.

Tal como lo manifiesta Cruz Barney: *“Había dos clases de tierras: las propias del calpulli y las del dominio del poder central”*.²⁶ Las cuales admitían subdivisión, ya que dentro de las primeras existían tierras destinadas al pago de tributo, las otorgadas en usufructo a los miembros del *calpulli*, las arrendadas a otro *calpulli* o particular y las vacantes; y dentro de las segundas existían las que eran propiedad del rey en lo personal, las que pertenecían al rey en calidad de tal, las destinadas al sostenimiento de los funcionarios nobles, las pertenecientes a los nobles de forma hereditaria, las que cuya utilidad se destinaba a los jueces, al culto religioso, al ejército, a algunos servicios públicos, a la gente del palacio y a los embajadores, entre otras.

Así pues, por lo que respecta al primer tipo, mismas que a su vez se destinaban al pago de tributo, al usufructo o al arrendamiento, o bien podían estar vacantes, representaban el principal patrimonio de la célula administrativa de la civilización azteca, el *calpulli*. Con relación al tema de trato, resulta conveniente considerar lo expresado por Margadant, que es del tenor siguiente:

“El régimen de la propiedad raíz pertenecía más bien al derecho público que al privado, ya que era la base del poder público y sólo dentro de un círculo limitado de influyentes había una forma de tenencia que se parecía a nuestra propiedad privada”.²⁷

En tal virtud, los mecanismos de resolución de los conflictos relativos a la tierra y su tenencia representan un claro precedente de nuestro actual procedimiento de lo contencioso administrativo, ya que dichos mecanismos, como el régimen de la propiedad raíz, estaban bajo la regulación del derecho público.

1.3.2 México Colonial

En la etapa conocida como México colonial, el primer antecedente del procedimiento contencioso administrativo lo ubicamos en el texto de la Ley 35,

²⁶ CRUZ BARNEY, Oscar, *op. cit.* p. 26.

²⁷ MARGADANT S., Guillermo Floris, *op. cit.* p. 22.

Título XV, Libro 2° de la Recopilación de Indias, que data del primer cuarto del siglo XVI, misma que disponía:

“De todas las cosas que los gobernadores y virreyes proveyeren a título de gobierno esta (sic) ordenado por si alguna se sintiere agraviada puede apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias. El virrey podía insistir en la ejecución del acuerdo impugnado. Entonces se enviaban los autos al Consejo Real de Indias”.²⁸

Con posterioridad, el 24 de agosto de 1605, Felipe III creó los Tribunales de Cuentas. Estos órganos de impartición de justicia se encargaban de fungir como intermediario entre la comunicación entre los oficiales reales con el rey y el Consejo de Indias.

Los Tribunales de Cuentas estaban facultados para asegurar las cuentas de los oficiales reales, de los tesoreros y arrendadores, principalmente; así como velar por el cumplimiento de deudas atrasadas al Fisco.

Una función importante de los Tribunales de Cuentas fue la de llevar a cabo una especie de auditoría a las Cajas Reales, misma que consistía en un inventario que realizaba el contador más antiguo de la institución, luego el inventario se remitía al virrey o presidente de la Audiencia, autoridad que se encargaba de indagar posibles irregularidades y dictar sentencia.

“Los contadores de los Tribunales de Cuentas eran verdaderos jueces y sus disposiciones tenían carácter obligatorio para las autoridades”.²⁹

Asimismo, siguiendo a Margadant, existían otros órganos de impartición de justicia en materia fiscal:

“En materia fiscal encontramos varios tribunales, como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Alcabalas, el de Composición de

²⁸ LOMELÍ CEREZO, Margarita, *op. cit.* p. 26.

²⁹ CRUZ BARNEY, Oscar, *op. cit.* p. 429.

Tierras, el de Montepíos, el del Estanco de Tabaco, del Estanco de Pólvora, etcétera".³⁰

También resulta digno de considerarse como antecedentes del procedimiento contencioso administrativo a los 2 principales medios de control para asegurar el buen y leal desempeño de los funcionarios indianos, los cuales eran el juicio de residencia y el juicio de visita.

El juicio de residencia operaba para verificar las funciones de los que desempeñaban los oficios temporales. Consistía en dos fases, en la primera se investigaba lo concerniente a la conducta del residenciado, y en la segunda los que se considerasen agraviados con motivo del ejercicio de las funciones del residenciado, podían acudir a demandar tal situación.

El juicio de visita se realizaba para comprobar el buen ejercicio de los funcionarios con oficios vitalicios, tales como los integrantes de los tribunales en materia fiscal, de las Audiencias, de la Real Hacienda y de las autoridades universitarias. *"La visita que se llevaba a cabo consistía en una inspección realizada a un organismo público con el fin de revisar la gestión de los funcionarios que la componen"*.³¹

El 3 de diciembre de 1786 se publicó la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España. Por medio de este documento jurídico se creó la Junta Superior de Hacienda, órgano juzgador que tenía competencia exclusiva para conocer de los asuntos litigiosos en materia fiscal.

La vigencia de la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España fue interrumpida por aproximadamente un año, ya que fue derogada temporalmente por la Ordenanza General para el Gobierno e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia de 1803.

³⁰ MARGADANT S., Guillermo Floris, *op. cit.* p. 69.

³¹ CRUZ BARNEY, Oscar, *op. cit.* p. 445.

No obstante las referidas instituciones consideradas como antecedentes del procedimiento contencioso administrativo en el México colonial, es digno de mención el señalamiento de Vázquez Alfaro, en el sentido de que *“durante la época colonial predominó en la Nueva España el sistema calificado como judicialista, caracterizado por la intervención preponderante de los órganos judicialistas ordinarios en la solución final de las controversias administrativas”*.³²

El señalamiento anterior encuentra su justificación en el hecho de que en la Nueva España se adoptaron las instituciones jurídico-procesales de España, de las cuales, la de lo contencioso administrativo se caracterizaba por ser de tipo judicialista.

1.3.3 México Independiente

En el inicio de la etapa histórica del México independiente subsistieron los Juzgados de Hacienda Pública, conforme al Reglamento Político Provisional del Imperio, aprobado en febrero de 1822.

Con la expedición de la Constitución Federal de 1824 se suprimieron los Juzgados de Hacienda Pública y se instauró la estructura jurídico-política con base en la interpretación angloamericana del principio de división de poderes (funciones), mediante el cual se establecía la competencia exclusiva a los tribunales ordinarios de dirimir conflictos suscitados a causa de la actividad administrativa. Sin embargo, algunos autores consideran que en los artículos 10, fracción XXI, 110, fracción XX y 116, fracción IX de la Carta Magna de 1824 contienen antecedentes del actual sistema contencioso administrativo; esto en virtud de que en dichos numerales se contemplan funciones de alguna manera jurisdiccionales dentro de la Administración Pública.

³² VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.* p. 125.

Con la implantación del régimen centralista se presentaron otros precedentes de lo contencioso-administrativo, toda vez que la Constitución de las 7 Leyes de 1836 en la Primera Ley, artículo segundo, fracción III estableció un medio de impugnación denominado “reclamo”, que se ventilaba en los tribunales ordinarios en contra de las expropiaciones decretadas por el Presidente de la República o por los Gobernadores de los Estados y la Quinta Ley restableció a los Juzgados de Hacienda con competencia específica por razón de la materia, como órganos pertenecientes al Poder Judicial, de igual forma estipuló que en *“la segunda instancia conocían del contencioso fiscal los Tribunales Superiores de los Departamentos y en última instancia, la Suprema Corte de Justicia”*.³³

En el año de 1843 se expidieron y promulgaron las Bases para la Organización Política de la República Mexicana, sancionadas por el general Santa Anna. El referido ordenamiento, mediante su artículo 111, creó un Consejo de Estado y a su vez, a través del numeral 115 señaló la subsistencia de los Juzgados de Hacienda.

Una vez que por vía del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 fue restablecido el sistema federal, se declaró nuevamente en vigor la Constitución de 1824 y consecuentemente lo contencioso fiscal fue puesto dentro de la competencia del Poder Judicial.

Posteriormente, el 23 de abril de 1853 se promulgaron las “Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución”, en las cuales se contenía una somera noción de lo contencioso administrativo, específicamente en su numeral noveno.

Poco después, el 25 de mayo de 1853, Teodosio Lares, siendo ministro de Hacienda expidió la “Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo” y su respectivo reglamento. El ordenamiento de cuenta se transcribe a continuación:

“LEY PARA EL ARREGLO DE LO

³³ LOMELÍ CERESO, Margarita, *op. cit.* p. 27.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

“Mayo 25 de 1853

“Art. 1°. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. (sic)

“Art. 2°. Son cuestiones de administración las relativas: (sic)

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 en interés general de la sociedad.

A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.

A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil.

“Art. 3°. Los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se provenga en el reglamento que se expedirá con esta ley. (sic)

“Art. 4°. Habrá en el Consejo de Estado una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República. (sic)

“Art. 5°. La sección tendrá un secretario que nombrará también el Presidente de la República de entre los oficiales de la secretaría del consejo. (sic)

“Art. 6°. Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera sala de la Suprema Corte, compuesta para esta caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el presidente de la República. Será presidente de este

Tribunal el que lo fuere de la misma sala, y sólo votará en caso de empate para decidirlo. (sic)

“Art. 7°. En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin antes haber presentado a la misma una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. El reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la Memoria y sus efectos. (sic)

“Art. 8°. En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario, la demanda en dominio de terceraía tampoco podrá ser intentada ante los tribunales sin haber presentado antes una Memoria a la autoridad administrativa. (sic)

“Art. 9°. Los tribunales judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencia de embargo contra los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la administración. (sic)

“Art. 10°. Los tribunales en los negocios de que habla el Art. 7°, sólo pueden declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago. (sic)

“Art. 11°. Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que deba verificarse o la autorización de la venta de algunos bienes si para ello fuere necesaria, es del resorte exclusivo de la administración, en los términos que expresará el reglamento respectivo. (sic)

“Art. 12°. Los agentes de la administración en los casos que deben representarla en juicio, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del Gobierno, no pueden entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la manera que disponga el reglamento. (sic)

“Art. 13°. Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa. (sic)

“Art. 14°. Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasarán a ella los expedientes que correspondan conforme a esta ley”.³⁴ (sic)

De la anterior transcripción se colige con claridad que la estructura francesa de lo contencioso administrativo vigente en esa época fue tomada como base para la elaboración de la ley en cuestión.

“El 20 de septiembre de 1853, al expedirse la Ley Orgánica de Jurados y Tribunales de Hacienda, se suprimieron los juzgados de distrito y los tribunales de circuito, y se instituyeron los juzgados especiales de Hacienda de primera instancia dotados con una plena competencia”.³⁵

No obstante los anteriores esfuerzos por consolidar un sistema contencioso administrativo de corte europeo en el México decimonónico, por medio de una ley expedida al término de la revolución de Ayutla, conocida como “Ley Juárez”, misma que fue refrendada por el “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856, expedido por Ignacio Comonfort en ejercicio de sus facultades presidenciales, fue restablecida la materia de lo contencioso administrativo a la competencia de los tribunales ordinarios.

El 5 de febrero de 1857 fue expedida la “Constitución Política de la República Mexicana”, documento legal que en su artículo 50 establecía el principio de división de poderes y en su numeral 97 encomendaba los asuntos relativos a la jurisdicción administrativa a los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Luego entonces, se advierte con diafanidad que el sistema impuesto relativo a lo contencioso administrativo responde a la habitual interpretación angloamericana del principio de división de poderes, sistema que perduró durante la vigencia del texto constitucional en comento.

“Este sistema sólo se interrumpió el breve lapso del Imperio de Maximiliano que estableció en el año de 1864 un Consejo de

³⁴ TREVIÑO GARZA, Adolfo J, Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, Porrúa, México, 1997, p. 13 y 14.

³⁵ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.* p. 135.

*Estado, entre cuyas atribuciones estaba la de constituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Al respecto se expidió la Ley de esta Jurisdicción, el primero de noviembre de 1865, la cual determinó la materia de la misma sobre la base del contencioso subjetivo, y estableció un sistema basado en la Ley Lares”.*³⁶

Es digna de mención la tesis elaborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 7/8 de marzo de 1879, en la cual al resolver el asunto “Álvarez Raúl-Miranda Iturbe vs. autoridades administrativas del Distrito Federal (amparo pedido contra la declaración de caducidad hecha por la autoridad administrativa en la concesión de un ferrocarril)”³⁷, consideró que la existencia de un tribunal que dirimiera lo asuntos contencioso-administrativos dentro del poder Ejecutivo contravenía la Carta Magna, principalmente en sus artículos 17 al tener la facultad el Ejecutivo de hacer justicia por sí mismo, 50 al violentar el principio de división de poderes (funciones) y 97 al no observar la competencia de los tribunales de la Federación. Cabe señalar que al momento de emitirse el criterio de trato, presidía al más alto tribunal de México el célebre ministro jalisciense Ignacio Luis Vallarta, quien tenía una sólida formación jurídica con base en el sistema angloamericano, motivo por el cual se conoce al referido criterio como “tesis-Vallarta”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 no hizo grandes modificaciones respecto del sistema judicialista referido a lo contencioso administrativo contemplado en la anterior Carta Magna, toda vez que en sus dispositivos 97 y 104, donde se indicaba la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales de la Federación, no se mencionaba expresamente la jurisdicción administrativa.

*“Tanto la doctrina como la jurisprudencia interpretaron que el proceso administrativo se hallaba comprendido en las controversias civiles en sentido amplio”.*³⁸

³⁶ LOMELÍ CERREZO, Margarita, *op. cit.* p. 29.

³⁷ *Idem.*

³⁸ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.* p. 140.

A través de la “Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes” de fecha 16 de abril de 1924 se creó el Jurado de Penas Fiscales, denominación que se modificó en 1926 por el de Jurado de Infracciones Fiscales. El citado órgano colegiado era competente para conocer del recurso de revisión interpuesto por los particulares contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos y se integraba por el secretario de Hacienda o su representante como presidente, dos miembros nombrados por la referida institución y dos más nombrados por los contribuyentes.

El título segundo de la “Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación” de fecha 10 de febrero de 1926 instauró el juicio de sumario de oposición que se ventilaba ante el Juzgado de Distrito, dentro del plazo de 30 días en que se hubiese garantizado el interés fiscal.³⁹ Sin embargo dicho medio de defensa era poco utilizado al principio, ya que existía la posibilidad legal de acudir directamente a pedir el amparo y protección de la Justicia Federal.

Fue el caso que en el año de 1929, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en aras de respetar el principio de definitividad, emitió criterio jurisprudencial en el sentido de que el Juicio de Amparo en materias agraria y administrativa, era improcedente cuando el particular tenía a su disposición un recurso o medio de defensa ordinario. Por lo tanto, resultó obligatorio a los particulares agotar la instancia del juicio sumario de oposición en contra de los cobros fiscales antes de acudir al Juicio de Amparo. Asimismo es preciso mencionar que en la “Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación” de 31 de diciembre de 1932, subsistió el juicio sumario de oposición.

El juicio sumario de oposición presentaba serias deficiencias procesales en perjuicio tanto del particular como de la autoridad, motivo por el cual el entonces Jefe del Departamento Consultivo de la Secretaría de Hacienda, Licenciado

³⁹ *Ibidem*, p. 144.

Antonio Carrillo Flores sugirió al Secretario del ramo, Licenciado Narciso Bassols, modificar la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, suprimiendo el juicio sumario de oposición y creando un nuevo procedimiento moderno y eficaz, junto con un órgano juzgador independiente para impartir justicia administrativa.⁴⁰

En atención a la petición antes relatada, el entonces Secretario de Hacienda mandó formar una comisión integrada por los abogados Manuel Sánchez Cuén, Alfonso Cortina Gutiérrez y el propio Antonio Carrillo Flores, para que hicieran un estudio de la idea y se formulara el proyecto de ley respectivo. De forma siguiente, acaeció una tragedia, siendo que el proyecto estaba presto para ponerse a consideración el mes de mayo de 1935, debido a un conflicto entre el entonces presidente, General Lázaro Cárdenas y Plutarco Elías Calles, renunció el Licenciado Narciso Bassols a la titularidad de la Secretaría de Hacienda y su lugar fue ocupado por el Licenciado Eduardo Suárez.⁴¹

Aunado a lo anterior, cabe señalar que uno de los problemas torales acerca del proyecto de un nuevo sistema de justicia administrativa es el concerniente a la polémica constitucionalidad de los tribunales administrativos. Con relación a la señalada problemática el Licenciado Antonio Carrillo Flores expuso lo subsecuente:

“Ahora bien, ¿por qué no era inconstitucional a nuestro juicio el Tribunal Fiscal?, y así lo decimos en la Ley.- La Suprema Corte había declarado en 1929, que no se puede ir al amparo si hay un recurso. Consecuentemente podría establecerse un recurso, pero no había perjuicio para nadie que este recurso, en lugar que se tramitara ante la misma autoridad que conocía del asunto, la que obviamente debía tener ya un juicio formado, pudiera llevarse a un órgano independiente, siempre que la última palabra la dijera la Suprema Corte o los tribunales federales a través del juicio de amparo. Hubo las dudas derivadas de la tesis de Vallarta, de la tradición mexicana y de una opinión adversa que dio el Procurador General de la República, Don Silvestre Guerrero, y

⁴⁰ LOMELÍ CERREZO, Margarita, *op. cit.* p. 30.

⁴¹ *Ibidem*, p. 31.

que detuvo por varios meses la promulgación de la Ley. Por eso es que, aun a la salida de Bassols, en junio de 1935, y la entrada de Suárez, pudimos entregar a éste un proyecto, Suárez, ante la opinión adversa del Procurador, meditó mucho tiempo antes de convencerse para crear un juicio ante un tribunal administrativo. No llegó a plantearse ante la Suprema Corte el problema de inconstitucionalidad; se planteó en la doctrina, incluso en las primeras ediciones de Gabino Fraga hay varios párrafos en que él sigue expresando la duda de si un órgano de jurisdicción administrativa es compatible con nuestra tradición. Hubo varias tesis profesionales y el problema, que nunca pasó de una duda académica, vino a resolverse con las reformas constitucionales de 1945”⁴².

No obstante el trágico incidente político y la consecuente renuncia de Bassols, la comisión presentó el proyecto al entonces Secretario de Hacienda Eduardo Suárez. Posteriormente, el General Lázaro Cárdenas en uso de sus facultades extraordinarias expidió la “Ley de Justicia Fiscal” de 27 de agosto de 1936, misma que cobró vigencia a partir el primero de enero de 1937. La mencionada ley fue de gran importancia para el sistema contencioso administrativo en nuestro país, en virtud de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, mismo que presentaba las cualidades de órgano de jurisdicción administrativa de tipo continental europeo, al ser un tribunal autónomo para dictar sus fallos y detentador de jurisdicción delegada.⁴³

Poco después, el 30 de diciembre de 1938 se promulgó el “Código Fiscal de la Federación” que contenía disposiciones sustantivas y adjetivas, éstas últimas que rescataron el texto casi íntegro de la “Ley de Justicia Fiscal”, persistiendo desde luego el Tribunal Fiscal de la Federación.⁴⁴

En consecuencia a las discusiones acerca de la constitucionalidad del recién creado tribunal administrativo, el 31 de diciembre de 1946 se generó una adición a la fracción I del artículo 104 de la Constitución Federal que es del tenor siguiente:

⁴² Folleto conmemorativo del 50 aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación.

⁴³ LOMELÍ CERREZO, Margarita, *op. cit.* p. 33.

⁴⁴ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.* p. 145.

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

“...

*“En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos contra las sentencias de segunda instancia o contra los tribunales administrativos creados por la ley federal siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”.*⁴⁵

*“El primero de abril de 1967 entraron en vigor dos ordenamientos: el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 24 del mismo mes y año. Entre las normas procesales contenidas en el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal existió plena armonía”.*⁴⁶

En ese mismo año, específicamente el 25 de octubre se modificó el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 constitucional, quedando de la siguiente manera:

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

“...

*“Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del distrito federal y territorios federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra las resoluciones”.*⁴⁷

Posteriormente, el 2 de agosto de 1978 entraron en vigencia una nueva “Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación” y varias reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación.

⁴⁵ Decreto publicado en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1946.

⁴⁶ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.* p. 148.

⁴⁷ Decreto publicado en el D.O.F. el 25 de octubre de 1967.

Por decreto de 29 de julio de 1987 se adicionó la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional y la fracción I-B al artículo 104 constitucional, mismas que son del tenor siguiente:

“Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

“...

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

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

“...

“I-B. *De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los tramites que la ley reglamentaria de los artículo 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”⁴⁸.*

En el año de 1996 entró en vigor una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Pero es hasta el 31 de diciembre de 2000 que mediante decreto se expide otro ordenamiento orgánico de la institución, cambiando el nombre de la misma por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Asimismo, en virtud del referido decreto, se realizan reformas al Código Fiscal de la Federación, relativas a la modificación de la denominación del referido

⁴⁸ Decreto publicado en el D.O.F el 29 de julio de 1987.

órgano jurisdiccional, así como a la referencia de de los asuntos que conoce y resuelve éste.

El 1 de enero de 2006 entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que dada la importancia que ha cobrado la materia, se escinden los preceptos respectivos a los juicios ventilados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del Código Fiscal de la Federación, para crear otro ordenamiento.

Posteriormente, se expide la reciente Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que entró en vigor el 6 de diciembre de 2007.

Finalmente, como antecedente relevante del tópico del presente trabajo, se encuentra las reformas aprobadas el mes de abril de 2009, en virtud de las cuales se implementará la posibilidad de sustanciar los de juicios de nulidad y lesividad, a través de la utilización de medios electrónicos.

CAPÍTULO 2. MARCO CONCEPTUAL.

2.1 Derecho Administrativo

El hombre en su devenir histórico ha buscado el desarrollo integral de sus capacidades. Así pues, el hombre en su afán de lograr el mencionado desarrollo, se ha asociado con sus semejantes, llegando a crear organizaciones sociales de complejidad considerable.

El Estado es una de las organizaciones sociales por medio de la cual el hombre pretende conseguir el desarrollo de sus capacidades. El Estado presenta cuatro elementos, a saber, dos previos: la población y el territorio, y dos constitutivos: el fin común y gobierno, que se traducen en bien público temporal y poder público, respectivamente. El poder público debe atender dos tareas: el gobierno y la administración. Respecto a ésta última, el Estado debe procurar la óptima organización de los servicios públicos para la población en general.

El Estado, considerando las contingencias posibles en la tarea de administrar, genera un marco jurídico aplicable a la estructura y al funcionamiento propios de las relaciones suscitadas entre el administrador y el administrado, marco jurídico que se denomina Derecho Administrativo.

En ese orden de ideas, tenemos que, en palabras del Instituto de Investigaciones Jurídicas, el Derecho Administrativo es *“la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad”*.¹

Por su parte Martínez Morales, antes de brindar su concepto de Derecho Administrativo, cita los de otros autores que son del tenor siguiente:

¹ NUEVO DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo III, décima ed., Porrúa, México, 1998, p. 117.

“Parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa. Sayagués Laso Enrique.

“Rama del derecho público que regula la actividad del estado que se realiza en forma de función administrativa. Fraga Gabino.

“Rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta. Gordillo Agustín.

*Por nuestra parte, resumimos diciendo que derecho administrativo es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones”.*²

Al respecto, Nava Negrete señala que *“el derecho administrativo puede conceptuarse como una rama del derecho público, cuyo particular objeto de estudio y regulación es la administración pública y las relaciones de ésta con los particulares”.*³

De los conceptos reproducidos podemos obtener 3 elementos torales del Derecho Administrativo: que es una rama del derecho público; que regula y estudia la estructura y funcionamiento de la actividad administrativa del Estado; así como las relaciones suscitadas entre el Estado y los particulares a causa de dicha actividad.

El Derecho Administrativo es rama del Derecho Público, en tanto que uno de los sujetos con injerencia directa en la relación jurídica resulta ser el Estado, en calidad de tal.

El Derecho Administrativo regula, en tanto resulta ser generadora de normas jurídicas, y por otro lado estudia, al revestir la calidad de ciencia, la estructura y funcionamiento de la actividad administrativa del Estado. El complejo sistema de instituciones del ente estatal a las cuales les es encomendada la acción de administrar representa la estructura, mientras que el funcionamiento se traduce

³⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo: 1er. y 2o cursos, cuarta ed., Oxford, México, 2006, p. 7.

³ NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, tercera ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 18.

en el dinamismo tendiente a la organización de servicios públicos de las referidas instituciones.

Finalmente, el Derecho Administrativo regula y estudia las relaciones entabladas entre el Estado y los particulares, en virtud de que la consecución del bien público temporal exige la continua atención de dicho vínculo, procurando la armonía y conservación del mismo.

De tal suerte, que cuando se suscite alguna inconformidad del particular respecto de la actividad administrativa del ente estatal, la atención y solución de tal conflicto compete al Derecho Administrativo, específicamente en su aspecto contencioso, por lo cual podemos colegir, siguiendo a Teodosio Lares, que resolver conflictos de carácter contencioso administrativo es también administrar.

Como corolario de lo anotado, planteamos como concepto de Derecho Administrativo el que sigue: rama de derecho público que estudia y regula la estructura y funcionamiento de la actividad administrativa del Estado, así como las relaciones de éste con el particular como consecuencia de tal actividad.

2.1.1 Administración Pública

La Administración Pública es, como hemos mencionado líneas arriba, una de los aspectos del Estado que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades e intereses del elemento humano de dicha organización. Así, en comparación con el aspecto relativo al gobierno del Estado, la Administración está encaminada a los servicios, mientras que aquél está encaminado a las personas.

En primera instancia, la Administración Pública deberá ubicar la necesidad o problemática dentro de la población, determinando si éstas presentan la cualidad de colectiva y/o merecen una atención considerable. Lo anterior, para delimitar el campo de la función administrativa.

Posteriormente, la Administración Pública organizará el cúmulo adecuado de servicios públicos, destinados a ocuparse de la problemática o necesidad previamente delimitada. De igual forma, deberá coordinar los referidos servicios públicos, en aras de brindar continua satisfacción al interés colectivo.

Cabe hacer mención que los servicios públicos proveídos por la Administración Pública, presentan una composición de 2 elementos, a saber, el conjunto de individuos que presta un trabajo personal subordinado al Estado y la cantidad de bienes indispensables con relación a la Administración Pública.

Por otra parte, la Administración Pública debe atender y respetar la reglamentación, tanto de índole pública como privada, de las relaciones entre el administrador y el administrado, asegurar el abastecimiento de recursos necesarios para sufragar los costos de los servicios públicos (mediante recaudación de impuestos por ejemplo), satisfacer a la colectividad más allá de la seguridad pública y la subsistencia, tal es el caso del fomento de las actividades artísticas, culturales y deportivas y, finalmente, establecer una congruencia con el esquema político vigente, procurando determinados objetivos, tales como la integración nacional, la igualdad social, democratización, crecimiento económico, entre otros.

Al respecto del tema de la Administración Pública, no obstante que el estudio de esta rama ha cobrado seriedad a partir del siglo XIX, gran cantidad de autores han realizado análisis profundos y de gran calidad. Luego entonces, no podemos soslayar algunos de los conceptos que nos ofrece la doctrina. Así, Martínez Morales señala que la Administración Pública es: *“Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar”*.⁴

⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Diccionario Jurídico Harla, Derecho Administrativo, Harla, México, 2000, p. 7.

Por su parte Nava Negrete entiende el particular como: *“Conjunto de actos y medios jurídicos, económicos, sociales y materiales con vista a la realización de los fines políticos del gobierno”*.⁵

Acosta Romero explica que la Administración Pública *“es la parte del Estado que depende directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimiento técnicos”*.⁶

El reconocido administrativista Gabino Fraga nos indica que por Administración Pública: *“Debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”*.⁷

De las previas citas se obtienen como unidades integrantes del tema en estudio las siguientes: organismo dependiente del Estado, específicamente de su función ejecutiva; funcionarios públicos; marco jurídico; patrimonio; satisfacción del interés general; servicios públicos; relaciones con otros entes estatales y con particulares, y resolución de reclamaciones.

En síntesis de lo expuesto, consideramos a la Administración Pública como la actuación que llevan a cabo los organismos que desarrollan la función ejecutiva del Estado, dotados de marco jurídico y patrimonio, tendiente a la estructuración

⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso, *op. cit.* p. 25.

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo: Primer Curso*, décimo séptima ed. actualizada, Porrúa, México, 2004, p. 263.

⁷ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, cuadragésima quinta ed., Porrúa, México, 2005, p. 119.

y organización de servicios públicos encaminados a la satisfacción del interés general.

2.1.2 Fines de la Administración Pública

El fin principal de la Administración Pública es, considerando lo expuesto: la satisfacción del interés general; y a su vez, éste debe estar estrechamente vinculado con la consecución del bien público temporal, fin del Estado.

El interés general en comento se traduce en el requerimiento de satisfacción de necesidades y problemáticas suscitadas que presenta el elemento humano del Estado.

En ese orden de ideas, el interés general resulta alcanzado en cuanto la Administración Pública da debida y oportuna satisfacción a las necesidades y problemáticas suscitadas en la población.

Para efectos de delimitar el interés general, resulta pertinente señalar que las citadas necesidades y problemáticas pueden ser a causa de la naturaleza del hombre o de cuestiones propias del tiempo y del espacio físico.

Lo anterior, ya que factores como la alimentación, vivienda, abastecimiento de agua potable, entre otros, son consecuencia de la naturaleza del hombre, esto es, la búsqueda de la subsistencia. Por otra parte, el desarrollo económico, la moderna infraestructura en los medios de comunicación y la regulación en las actividades lucrativas de las grandes corporaciones privadas, son factores que encuentran su origen en la ubicación geográfica del territorio del Estado y en la época.

En las relatadas consideraciones, se advierte con claridad que son fines de la Administración Pública, todos los desprendidos del objeto primordial de ésta, es decir, del interés general.

En efecto, se desprenden del interés general, diversas necesidades y problemáticas que reclaman atención de la Administración Pública.

La referida atención de la Administración Pública tiene su base de acción en el esquema político-jurídico previamente establecido para tal efecto. Ergo, la Administración Pública siempre actuara de conformidad con las normas jurídicas, bajo pena de nulidad en dicha actuación y/o desvió de poder; lo último, en virtud de soslayar la esencia del marco normativo.

Lo anterior es así, ya que en primera instancia son disposiciones legales las que crean, modifican o eliminan el complejo institucional de la Administración Pública. Asimismo, en un marco jurídico se encuentran estipuladas las funciones de las instituciones públicas, marco que debe ser estrictamente observado por éstas, siguiendo el principio jurídico que reza: “la autoridad sólo puede realizar lo que la ley le permite”.

2.1.3 Administración Pública Federal

Administración Pública Federal es aquella que se realiza precisamente en el ámbito de competencia de la Federación y por las instituciones de ésta.

Lo anterior es así, ya que en el sistema jurídico mexicano existen tres ámbitos de competencia para el ejercicio del poder público: el federal, el local y el municipal.

Luego, el ejercicio del poder público dentro de la esfera del ámbito federal, específicamente en su faceta de Administración Pública, recibe la denominación de Administración Pública Federal.

En aras de proveer una mejor organización en los servicios públicos, el Estado encomienda diversas actividades a los órganos de cada ámbito de ejercicio del poder público. De tal suerte que, por lo que hace a la Administración Pública Federal, ésta llevará a cabo servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades y problemáticas, que por su importancia y trascendencia incumban a la Federación.

En nuestro sistema jurídico la Administración Pública Federal está encomendada al Poder Ejecutivo de la Unión, que a su vez se deposita en el

Presidente de la República y es centralizada y paraestatal de conformidad con los artículos 80 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.1.4 Acto Administrativo

El hombre, a través de sus sentidos, conoce el mundo que lo circunda, de tal forma que percibe la realidad por los acontecimientos. De los referidos acontecimientos, se pueden distinguir algunos que no tienen repercusión jurídica y otros que sí presentan dicha cualidad; así tenemos a los acontecimientos jurídicamente irrelevantes y a los acontecimientos jurídicamente relevantes.

Los acontecimientos jurídicamente relevantes se dividen en hechos jurídicos y actos jurídicos. Los primeros son aquellos que, ajenos a la voluntad del hombre, son susceptibles de producir efectos jurídicos y los segundos son las manifestaciones de la voluntad humana susceptibles de producir efectos jurídicos.

Los actos jurídicos pueden clasificarse según el campo del derecho al que pertenezcan las hipótesis colmadas con su realización; así pues, tendremos actos jurídicos civiles, mercantiles, laborales, administrativos, entre otros.

Resulta conveniente señalar que la calidad del sujeto emisor de la voluntad humana, también es factor determinante del acto jurídico. Por lo cual, cabe recordar que para un individuo en su calidad de particular, le es aplicable la máxima: “lo que no está prohibido, está permitido”, mientras que un individuo que tenga encomendada una función de potestad pública, “sólo podrá realizar lo que la ley le permita”.

La finalidad del Estado es el bien público temporal, el cual se consigue, primeramente, mediante la creación de un marco normativo superior del cual emanen toda norma subsecuente, esto es, la Constitución. Luego entonces, la

autoridad, que es parte del Estado, debe observar en todo momento lo establecido en la Constitución y en las leyes que de ella emanen.

En estrecha relación con lo anterior, la doctrina actual entiende que la autoridad, tal como debe observar el principio de legalidad, igualmente debe actuar con la única finalidad para lo que ha sido creada, en aras de evitar el desvío de poder o la vía de hecho.

En efecto, cabe la posibilidad de que aun cuando la autoridad actúe con apego a la ley, exista desvío del poder o vía de hecho, entendiéndose por tal, la canalización de las funciones de las instituciones estatales a objetivos no relacionados con la precisa consecución del bien público temporal.

En esa guisa, en primera instancia debemos considerar como características importantes del actuar del Estado en sus funciones como administrador público, la observancia de la legalidad y la persecución de la satisfacción del interés general.

Ahora bien, con la finalidad de robustecer la noción antes apuntada, resulta indispensable atender otras características del acto jurídico-administrativo, que se desprenden de la abundante doctrina. Al respecto, en el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, el acto administrativo: *“Es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la autoridad 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”*.⁸

Por su parte, Martínez Morales, previo a ofrecer el concepto de su autoría, cita diversos de la siguiente manera:

“Toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas. (Recaredo Fernández de Velasco).

“La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *op. cit.* Tomo I, p. 78.

administrativa distinta de la potestad reglamentaria. (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández).

“Es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa. (Manuel M. Díez).

“Rafael Bielsa dice: “Puede definirse el acto administrativo como decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos”

“Sin pretender aportar uno más a la larga lista de conceptos de acto administrativo, consideramos que éste es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho”.⁹

Igualmente, dentro del marco jurídico, específicamente en el artículo 2, fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el acto administrativo es conceptualizado como a continuación se observa:

“I. Acto administrativo: Declaración unilateral de la voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general;”

De las anteriores transcripciones, se desprende con claridad que la doctrina y la legislación es constante en entender, en esencia, al acto administrativo como una declaración, regularmente unilateral, de la voluntad de un órgano de la Administración Pública, en uso de sus facultades conferidas por la ley, que produce consecuencias individuales o generales de derecho.

El acto administrativo es una declaración de la voluntad, en virtud de existir un pleno conocimiento de las repercusiones en el mundo jurídico, esto es, se ubica con exactitud la hipótesis normativa y se realizan actos tendientes a la actualización de la misma.

⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *op. cit.* p. 240.

Asimismo, el acto administrativo es unilateral, debido a que en la emisión de la declaración, corrientemente sólo la voluntad del órgano estatal interfiere. No obstante, debe hacerse mención a la excepción contemplada con motivo de los contratos administrativos, en los cuales interfiere la voluntad de un particular.

El acto administrativo es susceptible de producir consecuencias jurídicas, tanto individuales como generales. Las primeras son producto de la aplicación de una ley previamente establecida, mientras que las segundas tienen su origen en la función legislativa de la Administración Pública.

En mérito de lo expuesto, se propone el siguiente concepto de acto administrativo: declaración de la voluntad del Estado en su función como administrador público, observando la legalidad y produciendo consecuencias jurídicas.

2.1.4.1 Elementos del Acto Administrativo

Los elementos son los fundamentos, móviles o partes integrantes de algo. Así pues, son elementos del acto administrativo los entes que constituyen a éste y a través de los cuales cobra vigencia en el mundo jurídico.

Se consideran elementos del acto administrativo los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, finalidad y forma.

El sujeto es el órgano de la Administración Pública, que teniendo competencia para ello, emite el acto administrativo. Al órgano en comento le debe ser proporcionada la vida jurídica y la competencia para realizar determinadas actividades, por medio de un cuerpo normativo.

Resulta pertinente enfatizar la importancia del tópico de la competencia para el sujeto del acto administrativo, de tal forma que al carecer de aquélla, se advertirá claramente la evidente ilegalidad y la potencial nulidad del referido acto administrativo, al conculcar la garantía de legalidad estipulada en nuestro régimen jurídico.

La voluntad, que como presupuesto de la actividad humana, tanto física como intelectual, según la Real Academia es constituida por la *“facultad de decidir y ordenar la propia conducta”*, así como por la *“intención, animo o resolución de hacer algo”*, para efectos del acto administrativo es expresada mediante una declaración del órgano competente para emitir el acto administrativo, a través de alguna de las formas establecidas en el marco jurídico, esto es, el sujeto procura colmar el supuesto jurídico para generar las consecuencias deseadas.

La voluntad del acto administrativo debe estar exenta de todo vicio, ya sea error, dolo, violencia o mala fe.

La figura del silencio administrativo merece especial atención, en virtud de que no obstante la no existencia de una declaración de la voluntad del órgano administrativo, el marco normativo prevé consecuencias jurídicas al respecto.

El objeto del acto administrativo consiste en crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir situaciones jurídicas.

El motivo es el conjunto de situaciones de hecho o de derecho que preceden y justifican la emisión del acto administrativo.

La finalidad de todo acto administrativo, como ha quedado apuntado con antelación, es la persecución de la satisfacción del interés general.

La forma del acto administrativo es el cúmulo de requisitos que deben observarse en la declaración de la voluntad del órgano administrativo, productora de consecuencias jurídicas.

El artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo indica, para efectos de la regulación de la figura jurídico-administrativa, los elementos y requisitos (que constituyen el elemento forma) del acto administrativo, en tanto que el numeral 4 del mismo ordenamiento menciona un requisito más para los actos administrativos de carácter general, consistente en la publicación en el Diario Oficial de la Federación, atendiendo a que los administrados que se ven repercutidos en su interés jurídico por estos actos son varios. Respecto a los

apuntados numerales, se hace hincapié en que los mismos serán analizados con mayor profundidad en el capítulo subsecuente.

2.1.4.2 Presunción de Validez del Acto Administrativo

La Administración Pública tiene como principal finalidad la satisfacción del interés general y para llevar a cabo tan importante encargo, debe auxiliarse de los medios a su alcance, evitando actuar fuera del marco de legalidad.

Aunado a lo anterior, la Administración Pública tiene como función llevar a la práctica la voluntad del elemento humano del Estado, expresada en ordenamientos legales creados por un órgano representativo.

En ese orden de ideas, la actuación del Estado como administrador debe guiarse en todo momento por el dictado del interés general, asegurando que éste jamás se supedite al interés de un particular o de un grupo de la población.

Por lo antes referido, una de las características esenciales del acto administrativo, es que goza de la presunción de validez, lo cual se traduce en que todo acto emitido por la Administración Pública se considerará creado con apego a derecho, válido, eficaz y plenamente ejecutable.

Sin embargo, la presunción de validez del acto administrativo, es una presunción de las denominadas "*iuris tantum*", esto es, mantiene su vigencia salvo que se pruebe lo contrario, de tal suerte que la validez subsistirá hasta que una declaración con fuerza de verdad legal disponga lo contrario.

Tiene relación al tópico de trato, los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispositivos legales que, con motivo del capítulo relativo al marco legal, serán examinados ulteriormente.

2.1.4.3 Nulidad y Anulabilidad del Acto Administrativo

El Estado como administrador, a través de los actos administrativos, persigue la satisfacción del interés general. Luego, cualquier acto administrativo que no

persiga dicha finalidad o este en contravención con la misma, no puede ser tolerado por el régimen jurídico.

Así pues, los actos administrativos que estén en contra de la satisfacción del interés general y presenten vicios particularmente graves e insubsanables, serán considerados nulos.

Por otra parte, un acto administrativo que presenta defectos y vicios subsanables, y no atenta en contra de la finalidad de la Administración Pública, será un acto administrativo anulable o viciado de nulidad.

Cabe indicar que las comentadas cualidades de nulidad y anulabilidad de los actos administrativos, pueden presentarse desde la formación de éstos o bien, pueden sobrevenir, actualizándose la figura del decaimiento del acto administrativo.

Los tópicos en comento encuentran apoyo legal en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de los cuales se estudiará su contenido líneas adelante, en la parte atinente al marco legal del presente trabajo.

2.1.5 Procedimiento Administrativo

En el ámbito jurídico por procedimiento se entiende la serie de pasos, medidas y formalidades tendientes a la realización y ejecución de los actos jurídicos. Por tanto, la conducta consistente en la referida serie que precede y da forma a los actos administrativos, se denomina procedimiento administrativo.

El destacado tratadista Alfonso Nava conceptúa el procedimiento administrativo de la siguiente manera:

“Conceptuamos el procedimiento administrativo como el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. Quedan incluidos: procedimiento de producción, ejecución, autocontrol, impugnación de los actos

*administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa”.*¹⁰

Por su parte, López-Nieto y Mallo, citado por Martínez Morales, indica que el procedimiento administrativo es *“el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos. (López-Nieto y Mallo)”*.¹¹

Acosta Romero expresa que *“procedimiento administrativo es todo conjunto de actos señalados en la ley, para la producción de un acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas”*.¹²

Conciso resulta el concepto de Fraga al mencionar que el procedimiento administrativo es *“el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo”*.¹³

De lo plasmado se observa diáfamanamente una de las características ya anotadas de la actuación administrativa, que es la relativa a la sujeción a la legalidad, esto es, que debe ajustarse a las normas jurídicas, con preferencia a las emanadas del órgano constituyente y legislador ordinario, ya que éstos encuentran su naturaleza en la representación popular con mayor raigambre que los entes ejecutivos y judiciales.

Asimismo, el procedimiento administrativo al desarrollarse a través de una sucesión de etapas, establece y da forma al acto administrativo y a sus consecuencias varias, ya que el acto administrativo es susceptible de materializar resultados antes y/o con mayor posterioridad a su nacimiento formal, en ocasiones ajenos a su objetivo primordial, lo que eventualmente provoca la creación de actos jurídicos accesorios.

¹⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso, *op. cit.* p. 548.

¹¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *op. cit.* p. 262.

¹² ACOSTA ROMERO, Miguel, *op. cit.* p. 913.

¹³ FRAGA, Gabino, *op. cit.* p. 255.

A lo anterior obedece que los procedimientos puedan ser clasificados como de producción, ejecución, autocontrol, comprobación e impugnación, interno y externo, de oficio o a petición de parte.

En esa tesitura, la figura del procedimiento administrativo presenta su justificación en una doble finalidad: a) formal.- encaminar al acto administrativo a la observancia de la legalidad, procurando de tal forma la seguridad jurídica y el reconocimiento de legitimación del administrado; y b) material.- encauzar al acto administrativo, en cuanto a su existencia primera, así como a sus secuelas.

En virtud de lo mencionado, conceptuamos al procedimiento administrativo como el conjunto de pasos, medidas y formalidades que observando la legalidad y su fin principal realiza la Administración Pública a efecto de generar y dar forma a los actos administrativos como a sus consecuencias.

El procedimiento administrativo tiene como características la legalidad, la eficiencia, la gratuidad, la publicidad, la agilidad y la equidad.

La legalidad se traduce en la necesidad de que todo procedimiento administrativo debe estar previsto en la ley y dentro de la competencia del órgano emisor.

La eficiencia es la característica del procedimiento administrativo, en virtud de la cual éste debe lograr producir o ejecutar adecuadamente el acto respectivo.

La gratuidad consiste en que, por regla general, por el procedimiento administrativo, el administrado no debe erogar gasto alguno, salvo en los casos de servicios públicos o actividad registral.

La publicidad es atinente a que comúnmente, el administrado debe tener acceso a la información relativa a la sustanciación, efectos, consecuencias, resultados y regulación del procedimiento administrativo, con excepción de los asuntos de seguridad nacional, diplomáticos o aquellos que por cuestiones de moral no puedan emerger a la luz pública.

La agilidad del procedimiento administrativo es la característica por medio de la cual se debe obtener los mejores resultados con la mayor celeridad posible en el proceder de la Administración Pública.

En términos de la característica de equidad del procedimiento administrativo, se debe procurar obtener el resultado más favorable al administrado.

2.2 Proceso

Como consecuencia de las múltiples actividades que se llevan a cabo en sociedad, se presentan conflictos de intereses entre las personas que conforman aquélla.

Así tenemos, que existen conflictos de diversos tipos de intereses, a saber, económicos, sociales, políticos, culturales, científicos, etcétera. Particularmente, el conflicto de intereses jurídicos constituye el “litigio”.

De tal suerte, que el litigio es el conflicto de intereses jurídicos calificado por la pretensión de una persona, la resistencia de otra y la existencia de un vínculo efectivo entre éstas.

Las formas a través de las cuales se solucionan los conflictos de intereses jurídicos, es decir, los litigios, se clasifican en tres grupos: la autotutela, la autocomposición y la heterocomposición.

*“La autotutela o autodefensa consiste en la imposición de la pretensión propia en perjuicio del interés ajeno”.*¹⁴

La autocomposición es cuando las partes en el conflicto de intereses jurídicos, resuelven mediante acuerdo éste, de forma independiente, sin auxilio de terceros.

En la heterocomposición, la resolución del conflicto de intereses jurídicos es realizada por un tercero ajeno al litigio. Cuando el tercero ajeno lo constituye un

¹⁴ OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, sexta ed., Oxford, México, 2007, p. 8.

órgano del Estado con actividad jurisdiccional, entonces se presentan las figuras del proceso y el arbitraje.

El proceso se desarrolla a través de una serie de actos vinculados estrechamente entre sí, encaminados a la consecución de un fin específico, el cual consiste en obtener la aplicación de la norma jurídica al caso en concreto.

Por su parte, Arellano García entiende al proceso como *“el cúmulo de actos, regulados normativamente, de los sujetos que intervienen ante un órgano del Estado, con facultades jurisdiccionales, para que se apliquen las normas jurídicas a la solución de la controversia o controversias planteadas”*.¹⁵

Al respecto, Ovalle señala que el proceso es *“el conjunto de actos mediante los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica que se establece entre el juzgador, las partes y las demás personas que en ella intervienen; y que tiene como finalidad dar solución al litigio planteado por las partes, a través de una decisión del juzgador basada en los hechos afirmados y probados y en el derecho aplicable”*.¹⁶

Rojas Gómez enseña que el proceso *“es el método coercitivo diseñado por el ordenamiento para encontrar, proveer y aplicar soluciones apropiadas a cuestiones problemáticas concretas de contenido jurídico, tras una secuencia de actos relacionados entre sí, ordenados con criterio lógico e inequívocamente dirigidos a ese propósito, garantizando siempre el ejercicio de la defensa adecuada de los intereses en discusión”*.¹⁷

*“El proceso es la serie de actos realizados por el órgano regulador, las partes y los terceros, relacionados entre sí por el fin que se persigue, que es satisfacer las pretensiones de las partes”*¹⁸, asevera Kelley Hernández.

Desde nuestra perspectiva, consideramos al proceso como la forma heterocompositiva de resolver un litigio, a través de una sucesión de actos en

¹⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría General del Proceso*, Porrúa, México, 2006, p. 6.

¹⁶ OVALLE FAVELA, José, *op. cit.* p. 194.

¹⁷ ROJAS GÓMEZ, Miguel Enrique, *La Teoría del Proceso*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2002, p. 122.

¹⁸ KELLEY HERNÁNDEZ, Santiago A., *Teoría del Derecho Procesal*, tercera ed., Porrúa, México, 2001.

los cuales intervienen las partes contendientes y el órgano del Estado con facultad jurisdiccional, cuya finalidad es determinar la correcta interpretación y aplicación de una norma jurídica.

Resulta pertinente señalar que el proceso es distinto del procedimiento, ya que mientras que aquél es una figura en abstracto, en la cual se previene una secuela ordenada en el desempeño de un órgano estatal con función jurisdiccional, el procedimiento es la forma en que se desenvuelve el proceso, la manera en que se desarrolla, es decir, el procedimiento representa la individualización y materialización del proceso en la realidad.

Finalmente, es preciso señalar que la naturaleza jurídica del proceso es la de relación jurídica, en virtud del ligamen existente entre las partes en el proceso, teniendo este carácter el actor, el demandado y el órgano jurisdiccional.

De igual forma, el proceso es relación jurídica debido a que los actos realizados en virtud de dicha institución se encuentran estrechamente relacionados y encaminados a la consecución de un fin específico, es decir, la impartición de justicia por medio de aplicación de norma jurídica al caso en concreto.

2.2.1 Principios que rigen al Proceso

En aras de aproximarnos al tema, resulta pertinente expresar la acepción del término “principio”. Así, la Real Academia menciona que principio tiene por significado: *“norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta”*. Humberto Briseño Sierra, referido por Armienta, considera que *“principio de primum capere o primun caput, significa cierta idea de preferencia y procedencia, por lo que se ha sostenido que era el origen de una cosa o aquello de donde procedía”*.¹⁹ Desde nuestra perspectiva consideramos que el principio es un postulado que rige en el pensamiento del individuo, encaminando éste y su comportamiento a la consecución de objetivos ideales definibles.

¹⁹ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., Teoría General del Proceso, segunda ed., Porrúa, México, 2006, p. 116.

En lo circunscrito a la figura del proceso, los principios han sido materia de estudios diversos, formalmente iniciados en Alemania por razones de tipo pedagógico-didácticas y como corolario del contexto filosófico del iusnaturalismo racionalista.

José Ovalle considera que *“los principios que rigen el proceso o principios procesales, son las ideas fundamentales contenidas de forma expresa o imbíbida en el texto de las disposiciones jurídicas de corte procesal, y aún sustantivas. Estos principios tienen una doble función: por un lado, permiten determinar cuáles son las características más importantes de los sectores y ramas del derecho procesal; y por el otro lado, contribuyen a dirigir la actividad procesal, ya sea proporcionando criterios para la interpretación de la ley procesal o ya sea auxiliando en la integración de la misma”*.²⁰

Carlos Arellano y Miguel Enrique Rojas, acotando el concepto que proponen a la teleología del tema que nos ocupa, indican que *“los principios procesales determinan la finalidad del proceso, las reglas que deben seguir al tramitarlo y la correcta manera de interpretar y aplicar las normas procesales”*²¹ y que en *“el derecho procesal los principios generales pueden definirse como los postulados que encauzan toda la actividad en el debate procesal en aras de la realización de su propósito esencial: la materialización efectiva del derecho sustancial legítimamente establecido”*²², respectivamente.

Gonzalo Armienta concreta que *“los principios procesales son los criterios y los conceptos rectores que sirven de base y fundamento a la organización del orden procesal como normatividad y como quehacer de los sujetos implicados en el proceso y en la solución de litigios y controversias”*.²³

Atendiendo las previas citas, concluimos que los principios que rigen el proceso son aquellos pilares en los cuales se encuentra establecido el proceso como institución, ideas fundamentales que lo explican en sus diversas facetas y rigen

²⁰ OVALLE FAVELA, José, *op. cit.* p. 199.

²¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *op. cit.*, p. 30

²² ROJAS GÓMEZ, Miguel Enrique, *op. cit.* p. 253.

²³ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., *op. cit.* p. 120.

su elemento dinámico en la creación, interpretación y manejo del orden normativo con alineación a su finalidad primigenia.

En ese orden de ideas, los principios procesales resultan directamente proporcionales a las formalidades esenciales del procedimiento, a través de los cuales *“el gobernado tendrá la certeza de que no se le privará arbitrariamente de sus bienes jurídicos y que deberá ser oído y vencido en juicio, previamente a que sea lesionado en su patrimonio”*.²⁴

A continuación se mencionan algunos de los principios procesales, enumeración de ninguna manera limitativa, que consideramos es acotada en virtud del presente trabajo.

2.2.1.1 Principio de Contradicción

Consideramos que este principio procesal es uno de los más importantes, toda vez que en el mismo se encuentra plasmado una de las características fundamentales del proceso como veremos a continuación.

Gonzalo Armienta indica que el presente tópico se traduce en *“el principio de que nadie puede ser condenado sin ser oído ni vencido en juicio, que se condensa en el apotegma latino auditor et altera pars”*.²⁵

Fairén Guillén destaca que en mérito de este principio *“a cada una de las partes debe concederse una cantidad y calidad de oportunidades para intervenir, atacando, defendiéndose, probando, etcétera, que sea igual para ambas. A cada “acción”, posibilidad de “reacción”*.²⁶

Al tema en cuestión, Rojas argumenta que *“No basta con que cada uno de los interesados tenga acceso al conocimiento de las alegaciones, argumentaciones y medios de acreditación que pueden servir de sustento a la decisión. Es*

²⁴ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Versión Esquemática y Diccionario de Garantías Individuales, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2006, p. 228.

²⁵ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., *op. cit.* p. 124.

²⁶ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, Teoría General del Derecho Procesal, cuarta ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, pp. 33 y 34.

*necesario, además, que el individuo cuente con la oportunidad de pronunciarse y, de ser el caso, formular cuestionamientos en relación con todos esos elementos”.*²⁷

Por su parte Ovalle Favela indica que el principio de contradicción procesal *“impone al juzgador el deber de resolver sobre las promociones que le formule cualquiera de las partes, oyendo previamente las razones de la contraparte o, al menos, dándole la oportunidad para que las exprese”.*²⁸

A título propio, entendemos el principio de contradicción procesal como aquel rector y protector del derecho de los litigantes de tener la oportunidad de alegar, acreditar y refutar lo que a su derecho corresponda con relación a lo realizado por la contraparte, los demás sujetos en el proceso, el órgano con actividad jurisdiccional y terceros.

En esa guisa, se colige con claridad que en términos del principio de contradicción procesal, el órgano jurisdiccional se encuentra conminado a dar vista a las partes de toda actuación por la cual puedan verse afectados los intereses jurídicos de aquéllas.

Lo anterior, en aras de propiciar que las partes tengan la oportuna posibilidad de resguardar efectivamente sus intereses jurídicos en el desarrollo del proceso y de evitar que se actualice la figura de estado de indefensión.

Así pues, a fin de ejemplificar lo expuesto, se destaca la irregularidad o falta de emplazamiento a la parte demandada en el proceso, lo cual, acarrea como consecuencia que todo lo actuado con posterioridad no tenga validez jurídica, y por tanto, se imponga la reposición del proceso.

2.2.1.2 Principio de Economía Procesal

Con obediencia a la ideación que se ha fraguado en torno a la economía, el hombre despliega su comportamiento, ensayando una adecuada utilización de

²⁷ ROJAS GÓMEZ, Miguel Enrique, *op. cit.* pp. 263 y 264.

²⁸ OVALLE FAVELA, José, *op. cit.* p. 200.

los bienes materiales y la energía, procurando obtener los fines deseados con la temporalidad adecuada.

La actividad del hombre en el proceso no se ve eximida de la apuntada ideación, de ahí la motivación del principio de economía procesal, el cual se traduce en una *“exigencia que en aras de la eficiencia del servicio de impartición de justicia, tiende a aligerar la tramitación de los procedimientos judiciales, removiendo los obstáculos de cualquier orden que lo impidan, para dar solución plena a las pretensiones planteadas ante órganos jurisdiccionales por las partes en litigio, en el tiempo y la ocasión en que aquéllas lo exijan”*,²⁹ según lo escrito por el bolígrafo de Trujillo Peña y citado por Armienta.

Dorantes Tamayo al explicar el principio de economía procesal, indica que éste se puede referir al tiempo o al dinero, haciendo una escisión de la siguiente manera: *“Economía del tiempo.- Para obtenerla se deben simplificar y disminuir los actos procesales, y acortar los plazos para la realización de éstos... Economía de dinero.- De acuerdo con este sentido del principio, el proceso no debe ser más oneroso que el objeto reclamado”*.³⁰

Al respecto, consideramos al principio de economía procesal como el pilar del proceso en virtud del cual se procura la debida impartición de justicia con la exacta utilización de recursos materiales y con la mayor celeridad posible. El impulso procesal de oficio, la oralidad, la acumulación de acciones, son medidas para conseguir la economía procesal.

Cabe señalar que las características de la impartición de justicia de prontitud y expeditéz, que son temas que se tratarán posteriormente, responden al principio de economía procesal.

²⁹ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., *op. cit.* p. 133.

³⁰ DORANTES TAMAYO, Luís, Teoría del Proceso, décima ed., Porrúa, México, 2005, p. 284.

2.2.1.3 Principio de Igualdad de las Partes

El autor del Contrato Social, en mención de Armienta, categóricamente afirma que *“precisamente porque la fuerza de las cosas tiende siempre a destruir la igualdad, la fuerza de la legislación debe propender a mantenerla”*.³¹

Dentro de la institución del proceso, la igualdad de las partes resulta indispensable para que el fallo que se dicte sea apegado a derecho y a la justicia. A partir del estudio de Armienta, el principio de igualdad de las partes *“proscribe la existencia de privilegios a favor de alguna de las partes y prescribe un proceso en igualdad de armas, condensado con el aforismo que dice: “No debe permitirse al actor lo que al demandado se prohíbe”*.³²

Por su parte, Rojas señala que *“el principio de igualdad procesal exige remover o, por lo menos, mermar hasta donde sea posible cualquier elemento determinante de condiciones disímiles en la defensa que pueda implicar ventajas de unos contendientes en relación con otros”*.³³

Dorantes Tamayo menciona que este principio se puede entender en dos sentidos, *“en el de igualdad de posibilidades en el ejercicio de la acción y en el de la defensa, de acuerdo con el axioma que dice: no debe ser lícito para el actor, lo que no se permite al reo y en el de la aplicación de la llamada garantía de audiencia, cuando se dice que toda pretensión o petición formulada por una de las partes, se debe comunicar a la otra, para que ésta la acepte o se oponga a ella”*.³⁴

Con referencia al principio de cuenta, Eduardo Pallares, citado por Arellano, indica que *“las partes deben tener en el proceso un mismo trato, se les deben dar las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas”*.³⁵

³¹ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., *op. cit.* p. 124.

³² *Idem.*

³³ ROJAS GÓMEZ, Miguel Enrique, *op. cit.* p. 264.

³⁴ DORANTES TAMAYO, Luís, *op. cit.* pp. 281 y 282.

³⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *op. cit.* p. 34.

En atención a lo referido, proponemos que el principio de equidad procesal o de igualdad de las partes implica que éstas tienen idéntica posición y las mismas facultades para ejercer sus respectivos derechos procesales.

2.2.1.4 Principio de Impulsión Procesal

Impulsar o impeler es la acción de empujar algo, de imprimir una fuerza a efecto de que un objeto material o una situación se encuentren en movimiento hacia determinada dirección.

Dentro del proceso, quienes detentan el principal interés de ver satisfechas sus pretensiones son las partes que contienden, luego, son éstas en quienes recae la carga de instar al órgano jurisdiccional.

Apoya lo previo las líneas de Dorantes Tamayo al explicar que este principio *“consiste en que las partes impulsan el proceso; el juez no puede actuar sino a petición de éstas. Si dichas partes no actúan, el proceso no avanza, e inclusive se puede extinguir por el transcurso de un plazo”*.³⁶

El procesalista Pallares, referido por Arellano, observa que con motivo del principio de impulsión procesal *“la tramitación del proceso hasta alcanzar su fin, está encomendada a la iniciativa de las partes que son quienes deben hacer las promociones necesarias para lograrlo. Al juez no le está permitido hacerlo, salvo casos excepcionales”*.³⁷

Desde la consideración de que el órgano jurisdiccional puede deliberar con el mayor apego a derecho siempre que tenga al alcance la totalidad de los elementos respectivos, apreciamos el principio de impulsión procesal, como aquel por medio del cual las partes tienen a su cargo y responsabilidad que el proceso no se paralice y concluya dentro de los plazos legales, para lo cual deben instarlo hasta en tanto no se dicte el fallo que culmine una instancia determinada.

³⁶ DORANTES TAMAYO, Luís, *op. cit.* p. 283.

³⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *op. cit.* p. 33.

2.2.1.5 Principio de Preclusión

Los gobernados acuden a los tribunales previamente establecidos para que se les administre justicia, así, por cuestión de seguridad jurídica en el desarrollo de las etapas del proceso, las mismas deben quedar firmes y surtiendo efecto, actualizándose en consecuencia, la figura de la preclusión, esto es *“la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal. Esta pérdida, extinción o consumación puede resultar de tres situaciones diferentes: a) por no haber observado el orden u oportunidad dado por la ley para la realización de un acto; b) por haberse cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra; c) por haberse ejercido ya una vez, válidamente, esa facultad (consumación propiamente dicha)”*,³⁸ según apunta Ovalle Favela.

Dorantes Tamayo menciona que el principio de preclusión *“consiste en la pérdida o extinción de una facultad procesal, cuando ésta no es ejercitada oportunamente”*.³⁹

Al respecto, el Instituto de Investigaciones Jurídicas menciona que en términos del principio en comento se presenta *“un fenómeno de extinción de expectativas y de facultades de obrar válidamente en un proceso determinado, en función del tiempo”*.⁴⁰

Al respecto, apuntamos que el principio de preclusión consiste en el hecho de que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, luego entonces, siendo que a las partes se les conceden derechos procesales que deben ser ejercidos en determinadas etapas, en caso de que no se lleve a cabo tal ejercicio, opera la preclusión y el proceso continúa.

³⁸ OVALLE FAVELA, José, *op. cit.* p. 202.

³⁹ DORANTES TAMAYO, Luís, *op. cit.* p. 286.

⁴⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *op. cit.* Tomo VII, p. 164.

2.3 Justicia Administrativa

Los procedimientos que se substancian para deliberar acerca de la validez y legalidad de los actos administrativos ante la propia autoridad emisora, los tribunales administrativos o de pleno derecho, conforman el régimen jurídico de control del acto administrativo, también conocido como justicia administrativa.

La presunción de validez de los actos administrativos subsistirá hasta en tanto exista una declaración con fuerza de verdad legal que disponga lo contrario. La declaración en cuestión, puede ser emitida por un órgano administrativo, un tribunal administrativo o un tribunal de pleno derecho.

En aras de robustecer lo previo, siguiendo lo establecido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, tenemos que *“por influencia de la terminología francesa, entiéndase por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública. También se conoce esta institución en el derecho mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo”*.⁴¹

El Derecho Contencioso Administrativo es el *“conjunto de normas que regulan las defensas que tienen, tanto el particular como el servidor público, frente al poder ejecutivo así como la forma de hacerlas valer”*,⁴² observa Treviño Garza.

Fix-Zamudio, considerado por Iturbe Rivas, menciona que la justicia administrativa es *“el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa”*.⁴³

⁴¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *op. cit.* Tomo II, p. 286.

⁴² TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, segunda ed., Porrúa, México, 1997, p. 6.

⁴³ ITURBE RIVAS, Arturo, Elementos de Derecho Procesal Administrativo, Porrúa, México, 2005.

Por nuestro lado consideramos que la justicia administrativa es el conjunto de instituciones jurídicas que dan forma al procedimiento que se sustancia ante la autoridad administrativa, órgano jurisdiccional de corte administrativo o de pleno derecho, que instado por el particular, servidor público o ente administrativo tiene como finalidad dirimir un conflicto respecto a la interpretación y aplicación de una norma jurídica.

El concepto que se propone se compone por cuatro elementos:

- Conjunto de instituciones jurídicas que regula el procedimiento.
- Órgano ante el cual se tramita, el cual puede ser de naturaleza administrativa (recursos administrativos, fase oficiosa o graciosa), jurisdiccional administrativa (procedimiento contencioso administrativo) o jurisdiccional de pleno derecho (Juicio de Amparo directo e indirecto).
- Sujeto que insta el procedimiento, pudiendo ser el particular (impugnación de acto administrativo), servidor público (procedimiento de responsabilidad administrativa) o el ente administrativo (juicio de lesividad).
- Finalidad consistente en la resolución de un conflicto que entraña un disenso en cuanto a la interpretación y aplicación de una norma jurídica al caso concreto, que atañe a dos o más sujetos.

En mérito de lo mencionado, consideramos que la justicia administrativa no resulta sinónimo de contencioso administrativo, ya que éste representa especie de aquélla. En efecto, la justicia administrativa se refiere al procedimiento que se tramita ante el ente administrativo, tribunal administrativo y tribunal de pleno derecho, en tanto que lo contencioso administrativo atiende al trámite realizado únicamente ante los dos últimos. Ello, en atención a que en los recursos administrativos no existe contienda entre los sujetos, sino que constituye una actividad de control administrativo correctivo, pero que tiene como objeto la consecución de justicia.

2.3.1 Prontitud en la Impartición de Justicia

El orden constitucional dentro de nuestro sistema jurídico reconoce Derechos Humanos y a su vez los protege mediante garantías, que preferentemente se encuentran estipuladas en el texto de la Carta Magna.

Con relación a la impartición de justicia, la Carta Magna veda la actividad de los gobernados tendiente a hacer justicia por sí mismos o ejercer violencia para exigir las consecuencias jurídicas de un derecho.

Asimismo, el Estado pone a disposición de los gobernados, tribunales encargados de dirimir las controversias relativas a la aplicación e interpretación de los ordenamientos legales.

La impartición de justicia brindada por los tribunales debe seguir determinados principios, siendo uno de éstos la prontitud, lo cual se traduce en que la resolución de los conflictos debe proporcionarse en una temporalidad tal, que no se vea trastocado el orden público del Estado.

2.3.2 Expeditez en la Impartición de Justicia

La impartición de justicia brindada por el Estado, a través de los tribunales, también está regida por el principio de que la misma debe ser expedita.

Luego entonces, recordando que lo expedito es lo que se presenta desembarazado, libre de estorbos, por lo tanto, la impartición de justicia ofrecida por los tribunales de ninguna manera debe presentar obstáculos a los que reclaman algún derecho.

Cabe hacer referencia a que las características de la prontitud y lo expedito de la impartición de justicia, se encuentran consagradas en el artículo 17 de la Carta Magna, precepto que será sujeto a exégesis dentro del postrer capítulo.

2.3.3 Improcedencia

De lo referido a la figura del proceso líneas arriba, se advierte la función jurisdiccional del Estado, en virtud de la cual éste tiene facultades de dirimir controversias entre sujetos que disienten respecto a la aplicación de la norma jurídica a un caso específico, sosteniéndose así, un conflicto de intereses jurídicos.

A fin de que el Estado esté en posibilidad de ejercitar eficazmente su función jurisdiccional, debe contar con varios elementos, los cuales pueden ser requeridos por el órgano juzgador o proporcionados por las partes.

En efecto, sucede que cuando una persona se considera afectada en su esfera jurídica por otra y desea ver resarcida dicha afectación, surge una pretensión consistente en reclamaciones concretas en contra del que supuestamente ha cometido la apuntada afectación.

A fin de ver satisfecha la pretensión, la persona que se presume afectada en su esfera jurídica acude al órgano jurisdiccional, instándolo a través de la acción, a resolver el conflicto.

De tal suerte que se colige que improcedencia es la situación procesal en la cual, por no existir todos los presupuestos procesales, ya sea como consecuencia de no haber acatado los requerimientos y formalidades extrínsecas que la ley ordena para que la acción pueda pasar a tratamiento o porque no se acredite la afectación jurídica o la oportunidad para repararla, el juzgador está imposibilitado para atender, analizar y satisfacer la pretensión, y por tanto, la decreta inatendible.

En ese orden de ideas, siendo que la acción es un derecho subjetivo y potestativo de acudir al órgano jurisdiccional para obtener la tutela de un derecho presuntamente violado, por una persona presuntamente obligada a respetarlo, la misma debe revestir condiciones de procedencia, esto es, requisitos que den forma a la posibilidad de que el Estado otorgue satisfacción a la pretensión, so pena de que la acción sea inatendible y se actualice la figura de la improcedencia.

Cuando la figura de la improcedencia se aprecia notoria al momento de que se ejercita la acción mediante la presentación de la demanda, se impone desechar la misma al ser inadmisibile, en tanto que cuando la improcedencia aparece o sobreviene en el transcurso del proceso, se actualiza la figura del sobreseimiento.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas contempla al sobreseimiento como “*(del latín supersedere; cesar, desistir.) la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia*”.⁴⁴

Por su parte, Ignacio Burgoa indica que el sobreseimiento es “*un acto procesal proveniente de la potestad jurisdiccional, que concluye una instancia judicial, sin resolver el negocio en cuanto al fondo, sustantivamente, sino atendiendo a circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos, de lo substancial de la controversia subyacente o fundamental*”.⁴⁵

Al tema que se comenta, la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación narra que “*el más Alto Tribunal de nuestro país ha definido el sobreseimiento como la resolución judicial por virtud de la cual se declara existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión de fondo de la controversia planteada*”.⁴⁶

Del análisis conexo de lo expuesto, concluimos que el sobreseimiento es la figura jurídico-procesal que encuentra su origen en la actualización de improcedencia de un proceso cuando ha iniciado éste y se vuelve patente a través de una resolución judicial que decreta la imposibilidad de dirimir la controversia planteada, ya que se carece de la totalidad de presupuestos procesales.

⁴⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo VIII, *op. cit.* p. 145.

⁴⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, cuadragésimo primera ed., Porrúa, México, 2006, p. 486.

⁴⁶ Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo Comentada, Themis, México, 2008, (artículo 73, aspectos generales).

Es pertinente la mención de que las figuras de improcedencia y sobreseimiento encuentran apoyo legal en los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismos que serán estudiados en el próximo capítulo.

2.3.4 Suspensión del Acto Impugnado

La institución del juicio de nulidad que se ejercita ante los tribunales de lo contencioso administrativo, apoya su motivación en la consideración del demandante de que el acto que impugna adolece de legalidad y por lo tanto no debe subsistir.

Así, el demandante de nulidad acude al órgano jurisdiccional a efecto de que se decrete la no subsistencia del acto impugnado y la consecuente cesantía de producción de efectos del mismo.

En aras de atender eficazmente la pretensión del demandante de nulidad por parte del Juzgador, existe la institución de la suspensión del acto impugnado, merced a la cual se procura el resguardo de los intereses jurídicos que se tratan proteger por medio del juicio de nulidad.

Asimismo, la suspensión del acto impugnado atiende a la necesidad de conservar la materia del asunto contencioso administrativo a efecto de que se tenga oportunidad de examinar la legalidad de la actuación controvertida.

Así, entendemos a la suspensión del acto impugnado como la institución jurídica consistente en una providencia cautelar que tiene como finalidad la preservación de la materia del proceso y el aseguramiento del cumplimiento y ejecución de una ulterior resolución que se dicte en lo principal y pudiere ordenar la anulación de la conducta controvertida de la autoridad pública, provocando la cesantía de efectos de tal conducta hasta en tanto se resuelva la litis planteada.

El tema de cuenta tiene fundamento en los numerales 24 a 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los cuales se examinarán en el capítulo 3 del presente trabajo.

2.3.5 Resoluciones

El proceso, como hemos señalado, es un conjunto de actos tendientes a dirimir un conflicto de intereses jurídicos; los que realiza el órgano jurisdiccional reciben el nombre de actuaciones judiciales, las cuales se dividen en actos de comunicación, de documentación y de decisión.

Los actos de comunicación son aquellos que se dirigen a las partes u otras autoridades, a efecto de dar a conocer los actos de decisión, mientras que en virtud de los actos de documentación, se plasman las actuaciones de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros, en documentos.

Los actos de decisión, también conocidos como resoluciones, siguiendo al Instituto de Investigaciones Jurídicas *“son los pronunciamientos de los jueces y tribunales a través de los cuales acuerdan determinaciones de trámite o deciden cuestiones planteadas por las partes, incluyendo la resolución del fondo del conflicto”*.⁴⁷

Al tema de trato, Del Castillo indica que *“por resolución se entiende la contestación que da la autoridad judicial a una promoción que presentan las partes o a cualquier acto que se emita en juicio, a fin de que el mismo avance y quede resuelto en todas sus partes”*.⁴⁸

Por su parte, Saíd Ramírez menciona que *“las resoluciones judiciales son actos de autoridad que ocurren en un proceso en cualquiera de sus fases y que recaen a instancias o solicitudes de sujetos de derecho”*.⁴⁹

⁴⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo VIII, *op. cit.* p. 41.

⁴⁸ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Segundo Curso de Amparo*, séptima ed., Ediciones Jurídicas Alma, México, 2007, p. 144.

⁴⁹ SAÍD RAMÍREZ, José Alberto, *Teoría General del Proceso*, IURE Editores, México, 2006, p. 350.

De las citas previas, se obtienen tres elementos: una actuación que puede ser de las partes, de terceros o de otra autoridad; un pronunciamiento del órgano jurisdiccional en consecuencia a la apuntada actuación, y una teleología consistente en provocar el avance, sustanciación y culminación del proceso.

En ese tenor, entendemos a las resoluciones como pronunciamientos que realiza el órgano jurisdiccional a fin de establecer el efecto jurídico de las actuaciones procesales, permitiendo así el debido desarrollo y término del proceso.

Las resoluciones se clasifican en decretos, autos, sentencias interlocutorias y sentencias definitivas. Los decretos son resoluciones de mero trámite; los autos son las resoluciones que tienden al desarrollo del proceso; las sentencias interlocutorias resuelven los conflictos accesorios o incidentales a la controversia principal del proceso y las sentencias definitivas resuelven la litis esencial en el proceso, poniendo fin a la instancia.

2.3.6 Recursos

Atendiendo a la falibilidad inherente del ser humano y a la prerrogativa que le asiste a toda parte en proceso de obtener revisión de las resoluciones que considera equívocas, existen los medios de impugnación, que son instrumentos a través de los cuales se controvierte la actuación de los órganos jurisdiccionales.

Atendiendo a lo precisado por Ovalle Favela, *“los medios de impugnación son los procedimientos a través de los cuales las partes y los demás sujetos legitimados controvierten la validez o la legalidad de los actos procesales o las omisiones del órgano jurisdiccional, y solicitan una resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado o que ordene subsanar la omisión”*.⁵⁰

Otra acepción es ofrecida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, al mencionar que los medios de impugnación *“configuran los instrumentos*

⁵⁰ OVALLE FAVELA, José, *op. cit.* p. 327.

*jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia”.*⁵¹

Semejante al anterior concepto establecido por Saíd Ramírez, cuando señala que los medios de impugnación *“son los instrumentos para corregir, anular, modificar, o revocar las resoluciones judiciales cuando incurran en equivocaciones, injusticias o deficiencias”.*⁵²

Al respecto, entendemos al medio de impugnación como la figura jurídica de la cual disponen las partes en el proceso, para sujetar las actuaciones judiciales, consideradas erróneas, ilegales y/o deficientes a revisión y se emita un nuevo proveimiento, ya sea por el órgano emisor o por un superior.

La doctrina es constante en reconocer como medios de impugnación a los remedios procesales, los procesos impugnativos y a los recursos, destacando éstos últimos, que por sus cualidades podemos considerar que son los que tienen mayor alcance en cuanto a sus efectos.

A decir del Instituto de Investigaciones Jurídicas, el recurso *“(del latín recursus camino de vuelta, de regreso o retorno) es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada”.*⁵³

Para Del Castillo el recurso es *“un medio de de impugnación de una resolución dictada en un juicio o proceso, para inconformarse con el actuar el juez que esté conociendo el juicio respectivo”.*⁵⁴

Del tópico en cuestión, Fix-Zamudio relata que los recursos *“son los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento*

⁵¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo VIII, *op. cit.* p. 164.

⁵² SAÍD RAMÍREZ, José Alberto, *op. cit.* pp. 366 y 367.

⁵³ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo VII, *op. cit.* p. 359.

⁵⁴ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *op. cit.* p. 171.

*generalmente ante un órgano superior, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas”.*⁵⁵

Para nosotros el recurso es el medio de impugnación a través del cual las partes combaten las actuaciones judiciales, ya sea en el desarrollo del proceso o en la sentencia que pone fin a éste, que han conculcado la esfera jurídica de aquéllas.

En el procedimiento contencioso administrativo en el ámbito federal existen los recursos de reclamación y de revisión, mismos que están contemplados en los artículos del 59 al 64 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de los cuales, a efecto de circunscribirnos al tema de la presente propuesta, sólo serán analizados los dos primeros.

⁵⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Derecho Procesal, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1991, p. 105.

CAPÍTULO 3. MARCO LEGAL.

El estudio que se llevará a cabo resulta de gran importancia, toda vez que aportará un panorama de los ordenamientos que regulan el procedimiento contencioso administrativo del fuero federal, que es la institución en la que se presenta la problemática que se pretende solventar con nuestra propuesta.

Este capítulo se divide en seis subcapítulos, en los cuales se estudiará la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De cada uno de los ordenamientos antedichos, analizaremos los artículos que regulan las figuras referidas en el capítulo previo, a fin de complementar el estudio doctrinario con el contexto normativo.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

3.1.1 Artículo 1

Este artículo indica lo siguiente:

“Artículo 1. 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.

...”

En términos del artículo reproducido, todo individuo que se encuentre dentro de la jurisdicción del Estado mexicano gozará de la protección de las garantías individuales consagradas en el Pacto Federal.

Además, el artículo en cuestión indica que las garantías individuales, salvo en los supuestos y con las condicionantes establecidas en la Norma Fundamental, no pueden restringirse ni suspenderse.

Lo anterior pone de manifiesto que el primer precepto de la Constitución Federal contiene una garantía de igualdad jurídica, al señalar que todo individuo que actualice el mismo supuesto jurídico -estar en el Estado mexicano-, recibirá el mismo trato de las normas de carácter general -gozar de las garantías individuales- y tomando en consideración excepciones que se aplicarán de forma equitativa -restricción y suspensión sólo en los casos y con las condiciones establecidas-.

3.1.2 Artículo 8

El presente artículo a la letra dice:

“Artículo 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

“A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

El ejercicio del derecho de petición debe ejercerse cumpliendo con los requisitos de formularse por escrito, respetuosa y pacíficamente. Sin embargo, en materia política el ejercicio del derecho de petición sólo está garantizado a favor de los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.

El ejercicio del derecho de petición importa la obligación positiva a cargo de la autoridad, siempre que sea competente para ello, de dar respuesta al

petionario de manera escrita, de forma congruente con lo solicitado y en breve término.

Así, el gobernado debe plantear su solicitud, mediante la cual ejerza su derecho de petición, ante la autoridad que tenga atribuciones establecidas por las normas legales para dar contestación sobre la materia de la solicitud concreta.

Respecto al derecho de petición, el Pleno del máximo tribunal ha emitido la siguiente jurisprudencia:

“PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD. El derecho de petición es consagrado por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como uno de los derechos públicos subjetivos del gobernado frente a la autoridad dotada de facultades y atribuciones por las normas legales en su calidad de ente del Gobierno del Estado, obligado como tal, a dar contestación por escrito y en breve término al gobernado, por lo que la existencia de este derecho como garantía individual y la procedencia del juicio de amparo para su salvaguarda requieren que la petición se eleve al funcionario o servidor público en su calidad de autoridad, es decir en una relación jurídica entre gobernante y gobernado, y no en una relación de coordinación regulada por el derecho privado en que el ente público actúe como particular.

“Jurisprudencia P./J. 42/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XIII, abril 2001, p. 126”.

El derecho de petición y su ejercicio, configuran un instrumento de gran importancia para fortalecer la relación entre los agentes de la Administración Pública y los administrados, en tanto que permite una comunicación regulada primeramente por nuestra Carta Magna.

3.1.3 Artículo 13

Este artículo establece:

“Artículo 13. *Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.*

El precepto citado contiene cuatro garantías específicas de igualdad: a) nadie puede ser juzgado por leyes privativas; b) nadie puede ser juzgado por tribunales especiales; c) ninguna persona o corporación puede tener fuero; y d) ninguna persona o corporación puede gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Para efectos de este trabajo, analizaremos las garantías marcadas con los incisos a), b) y c).

A efecto de poder desentrañar la primera garantía resulta necesario conocer el significado de *“ley privativa”*. Por ley entendemos al acto jurídico por medio del cual se crean, modifican, extinguen o regulan situaciones jurídicas y sus características son abstracción, generalidad e impersonalidad.

La abstracción *“resulta notable en el hecho de que las leyes no deben prever, de antemano, casos concretos a los que vaya a aplicarse”*¹, esto es, que el legislador no dirija su actividad a situaciones específicas. Por mérito de la generalidad las leyes contemplan una situación especulativa, la cual implica un supuesto normativo susceptible de ser actualizado. La característica de impersonalidad implica que las leyes no pueden ser canalizadas a personas específicas, ya sean físicas o jurídico-colectivas.

De lo anterior se aprecia que las leyes, en virtud de las características apuntadas, no pierden vigencia después de ser aplicadas a algunos o varios

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Las Garantías de Igualdad, segunda ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, p. 110.

casos concretos, es más, aun cuando nunca sean aplicadas, luego, se encuentran revestidas de un sentido de permanencia.

Las leyes privativas, las cuales están prohibidas por el artículo en cuestión, no detentan las características analizadas, sino por el contrario, son concretas, particulares y personales, ya que atienden situaciones específicas, son observadas y van dirigidas a personas físicas o jurídico colectivas determinadas.

Al respecto, Del Castillo nos explica que una ley privativa es una *“disposición normativa que va dirigida a una persona o un grupo determinado de personas, con lo que más correctamente es un decreto congresional, con el que se rompe el principio de igualdad de la ley ante el gobernado”*.²

Como menciona el autor citado en cuanto a la correcta denominación de la relatada figura, en estricto sentido, siendo que las leyes privativas no revisten las cualidades esenciales del acto legislativo, no puede considerarse como tal, criterio que sostiene nuestro más alto tribunal al referir:

“LEYES PRIVATIVAS. *Es carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta (es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación, y se apliquen sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto no sean abrogadas). Una ley que carece de esos caracteres, va en contra del principio de igualdad, garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Las leyes pueden considerarse como privativas, tanto las dictadas en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad se refiere a las leyes de todas las especies, y contra la aplicación de las leyes privativas protege el ya expresado artículo 13 constitucional.*

“Sexta Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, primera parte, XCIII, página 40, tesis aislada”.

² DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *op. cit.* p. 265.

Cabe referir que existen leyes especiales que no cumplen con las cualidades de las privativas. Los actos jurídicos emanados de la función legislativa del Estado que están encaminadas a regir situaciones jurídicas determinadas reciben la denominación de leyes especiales, cumplen con los requisitos de abstracción, generalidad e impersonalidad, ya que su aplicación está destinada a *“individuos indeterminados en número e indeterminables bajo este aspecto desde el punto de vista de la futuridad”*.³

En conexidad con lo previo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación indica que *“las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinados, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas”*.⁴

No obstante la literalidad del precepto aludido, la prohibición indicada en éste resulta extensiva a los órganos no únicamente jurisdiccionales, sino a los administrativos y legislativos. Los órganos administrativos no deben aplicar leyes privativas ni emitir disposiciones con dicho carácter, en tanto que a los órganos legislativos no les es permitido emitir leyes privativas, considerando especialmente que algunas pueden ser de corte autoaplicativo, esto es, que causen perjuicio al gobernado por su sola entrada en vigor.

En otra tesitura, el numeral 13 constitucional también prohíbe que algún gobernado sea juzgado por tribunales especiales, es decir, por órganos con facultades jurisdiccionales que presenten su existencia legal dirigida a la

³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, cuadragésima ed., Porrúa, México, 2008, p. 282.

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* p. 113.

resolución de situaciones jurídicas determinadas en número y especie, ergo, cuando concluyan los asuntos materia de su encargo, desaparecen.

Al tema de trato, Iturbe Rivas señala que *“un tribunal especial carece de permanencia, ya que solamente se crea para conocer de uno o varios hechos específicos ocurridos, incluso, con anterioridad a su creación”*⁵. Asimismo, mediante criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se menciona que los tribunales especiales *“son aquellos órganos jurisdiccionales creados exclusivamente para conocer de hechos y personas determinados, por lo que una vez que realizan el juzgamiento que les ha sido encomendado, se extinguen, es decir, no han sido creados por ley con carácter permanente, ni establecidos antes de que se susciten los hechos materia de su competencia”*.⁶

De manera ilustrativa, es dable recordar el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg como auténtico tribunal especial, siendo que fue un *“órgano internacional creado para juzgar a los principales criminales de guerra de los países europeos del Eje (de la Segunda Guerra Mundial), habiendo quedado constituido en 1945. Este Tribunal juzgó los crímenes contra la paz...los crímenes de guerra...y los crímenes contra la humanidad...conforme al artículo 6 de la Carta del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg”*.⁷

Ahora bien, resulta pertinente hacer hincapié en la distinción entre tribunales especiales y tribunales especializados, toda vez que los primeros son creados para dar resolución a uno o varios casos específicos y luego desaparecen, mientras que los segundos, en palabras de Del Castillo, es un *“órgano jurisdiccional que tiene un ámbito material de competencia debidamente previsto, conociendo de tantos asuntos que sobre esa materia se presenten en el futuro...Los Tribunales especializados son los órganos jurisdiccionales que tienen vigencia en México, atendiendo a las disposiciones de los artículos 13 y*

⁵ ITURBE RIVAS, Arturo, Elementos de Derecho Procesal Administrativo, Porrúa, México, 2005, p. 19.

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* p. 113.

⁷ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *op. cit.* p. 337.

*17 de la Carta Magna, los cuales deben observar las diversas garantías que rigen en materia judicial o de administración de justicia”.*⁸

Los tribunales especializados son aquellos que les asiste competencia para conocer y resolver conflictos jurídicos en número indefinido, de materia determinada y, en consecuencia, no se ven extintos con posterioridad al dictado de tales fallos. Así, los tribunales especializados no conculcan la regularidad constitucional del numeral 13 que se analiza. Son ejemplos de los entes en comento, la Junta de Conciliación y Arbitraje, los tribunales agrarios, los tribunales militares y los tribunales de lo contencioso-administrativo, como lo es, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otra parte, el artículo 13 del Pacto Federal señala que ninguna persona o corporación puede tener fuero. Para estar en posibilidad de calcular el alcance de dicha disposición, es necesario apreciar la connotación aludida del término fuero.

La palabra fuero contiene significados varios, tales como a) conjunto de disposiciones jurídicas; b) *“conjunto de usos y costumbres jurídicos de observancia obligatoria”*⁹, c) parámetro de competencia para escindir la materia de la que conocerán dos o más tipos de órganos jurisdiccionales (federal y local), d) genéricamente, privilegios o prerrogativas concedidas a personas determinadas que impliquen un tratamiento no igualitario con relación a otras que se encuentren en la misma situación fáctica o jurídica y e) específicamente, sistema constituido por procedimientos y órganos jurisdiccionales, o sea, jurisdicciones especiales instauradas a favor de personas determinadas, de tal suerte que no puedan estar sujetas a los procedimientos y órganos jurisdiccionales ordinarios. El significado marcado con el inciso c) es de tipo real o material y los plasmados con los incisos d) y e) son de tipo personal.

⁸ *Idem.*

⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.* p. 291.

La acepción a que hace referencia la proscripción de fuero es la que se mencionó en última instancia. No se omite manifestar que la acepción acotada con el inciso d), que representa la especie de la diversa del inciso e), no es contemplada por el arábigo 13 de la Ley Fundamental, habida cuenta de su prohibición categórica en el numeral inmediato anterior.

Con estrecha relación a lo anterior, el bológrafo de Bazdresch anota que *“los fueros de que habla el precepto -13 constitucional- son sistemas de enjuiciamiento, civil –sentido amplio- o penal, distintos del ordinario, que abarcan las jurisdicciones y los procedimientos, y son aplicables a las personas o a los asuntos expresamente especificados en la institución de cada uno de esos sistemas”*.¹⁰

En ese tenor, se colige que la prohibición de fuero para persona o corporación alguna se traduce en la imposibilidad constitucional del Estado de implantar, reconocer y resolver de conformidad con jurisdicciones especiales en virtud de las cuales se actualice un trato desigual a personas que se encuentran en el mismo supuesto fáctico o jurídico.

No obstante la no permisión de fuero pregonada por el numeral en estudio, la misma Carta Magna, en su artículo 61 y Título Cuarto contempla excepciones. A los diputados y senadores del H. Congreso de la Unión les asiste el fuero entre otros y en términos de éste son inviolables y jamás podrán ser reconvenidos por las opiniones que emitan en el ejercicio de su encargo. El titular del Ejecutivo Federal únicamente podrá ser acusado por traición a la patria o delitos graves del orden común durante el tiempo de su encargo. A través del juicio político se resuelve sobre la conducta que posiblemente redundó gravemente en perjuicio del bien público temporal, ante el H. Congreso de la Unión, consistiendo las sanciones en destitución e inhabilitación. A fin de proceder penalmente en contra de altos funcionarios del Estado, resulta

¹⁰ BAZDRESCH, Luís, Garantías Individuales, sexta ed., Trillas, México, 2008, p. 99.

indispensable la declaración de procedencia por parte de la Cámara de diputados o senadores, según corresponda.

Por tanto, el fuero constitucional manifestado en las facetas referidas representa una excepción a la regla de la prohibición de fuero, no así la subsistencia del fuero de guerra a que alude el mismo artículo 13 constitucional.

El fuero de guerra no tiene como consideración un elemento subjetivo, sino que atiende a hechos, actos o situaciones que son extrapersonales, luego, no es un fuero de tipo personal de los prohibidos por el artículo 13 constitucional.

En efecto, el parangón de la jurisdicción militar son los delitos y faltas contra la disciplina militar, que, con las salvedades de inimputabilidad, son susceptibles de ser cometidos por cualquier persona. No obsta a lo previo, la imposibilidad de que los tribunales militares puedan extender su jurisdicción a un paisano y la necesidad de que éste tenga que someterse a la autoridad civil respectiva cuando se presuma ha cometido un delito o falta contra la disciplina militar, que estatuye el mismo precepto en comento, ya que los supuestos de jurisdicción de guerra son de carácter objetivo, los cuales pueden actualizarse indistintamente por militares o paisanos.

De lo anterior, se concluye que el fuero de guerra es de carácter mixto, al ser real, en cuanto a la naturaleza real del hecho que lo sustenta, es decir, delito o falta contra la disciplina militar, y al ser personal, en cuanto sólo opera respecto a miembros del ejército.

El contenido del artículo 13 constitucional presenta conexión con nuestra propuesta, en tanto que consagra la proscripción de leyes privativas y tribunales especiales, que se traducen en la imposibilidad de que el procedimiento contencioso administrativo del fuero federal sea regulado por normas concretas, particulares y personales y que el mismo se sustancie ante órganos jurisdiccionales no permanentes.

3.1.4 Artículo 14

El actual artículo de la Ley Fundamental a la letra dice:

“Artículo 14. *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

El precepto constitucional transcrito entraña 4 garantías de seguridad jurídica:

a) irretroactividad de la aplicación de la ley; b) audiencia; c) legalidad en materia jurisdiccional penal; y d) legalidad en materia jurisdiccional civil.

Respecto a la garantía marcada con el inciso a), se comenta lo siguiente: la Real Academia explica que el término efecto refiere a *“aquello que sigue por virtud de una causa”* y que la retroactividad es la cualidad de retroactivo, es decir, que *“obra o tiene fuerza sobre lo pasado”*, por tanto, la irretroactividad implica la carencia de tal carácter.

Atendiendo a la constante modificación que sufre el derecho positivo, es fácil deducir que la formal vigencia de las disposiciones jurídicas eventualmente reporta insuficiencia a efecto de regular satisfactoriamente las situaciones concretas que actualizan los supuestos normativos. En especial, destacan los altercados producidos respecto a la determinación de la norma jurídica aplicable

al suceso y sus consecuencias jurídicas que, extendiéndose temporalmente, se encuentran dentro de la formal vigencia de una disposición que no regía al momento de su nacimiento, a lo cual también se le denomina conflicto de leyes en el tiempo.

El efecto retroactivo de la ley se observa cuando un dispositivo legal regula sucesos, presentes como pretéritos, en virtud de su entrada en vigor. Resulta indispensable que los sucesos pretéritos como sus consecuencias que regula el dispositivo legal, no tengan el carácter de consumados.

En términos de la primera garantía del artículo en comento, se proscribe la dación de efectos retroactivos a la ley en detrimento de los gobernados, esto es, la aplicación perjudicial de los dispositivos legales que se encuentren vigentes y por tanto deban ser el marco normativo de sucesos y sus consecuencias jurídicas que encuentran su génesis dentro de la vigencia de diverso dispositivo legal. Se acentúa la amplia acepción que otorga el precepto 14 constitucional al término ley, habida cuenta que refiere a toda norma jurídica de carácter general.

El perjuicio se presenta cuando se modifican desfavorablemente o se extinguen los derechos adquiridos con anterioridad al comienzo de vigencia de la norma jurídica de carácter general a la que se le da efecto retroactivo y la garantía sujeta a análisis debe ser observada por los órganos jurisdiccionales, administrativos y legislativos, tal como se desprende del subsecuente criterio de la Suprema Corte:

“Conforme a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al tema de irretroactividad desfavorable que se prohíbe, se desprende que ésta se entiende referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad, al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el Constituyente. Ahora bien, el

derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una pretensión determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro. En estas condiciones, se concluye que si una ley o un acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no violan la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el precepto constitucional citado”.¹¹

En ese orden de ideas, se menciona que, por regla general, no se actualiza la figura de irretroactividad de leyes procesales, como lo indica el criterio inmediato:

“RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL. *Una ley procesal está formada, entre otras cosas, por normas que otorgan facultades que dan la posibilidad jurídica a una persona de participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento y al estar regidas esas etapas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba; por tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento el legislador modifica la tramitación de éste, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas, etc., no existe retroactividad de la ley, ya que la serie de facultades que dan la posibilidad de participar en esa etapa, al no haberse actualizado ésta, no se ven afectadas.*

“Octava Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 72, página 874”.

No obsta al acatamiento de la garantía de no dación de efecto retroactivo desfavorable a la norma jurídica de carácter general, la no pre-existencia de diverso dispositivo jurídico, situación que encuentra apoyo en la jurisprudencia invocada por Burgoa, misma que en su parte conducente relata que “en

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Las Garantías de Seguridad Jurídica, segunda ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, pp. 43 y 44.

*aquellos casos en que la conducta del gobernado no haya sido normada en forma alguna por el Poder Legislativo, de manera que no pueda ser considerada prohibida ni válida únicamente cuando se ciña a determinadas restricciones, su realización constituirá el ejercicio de un derecho, emanado precisamente de la ausencia de una ley reguladora, y tutelado, por lo mismo, por el Orden Jurídico”.*¹²

Por otra parte, resulta digno de mención que la garantía apuntada no se violenta al aplicar retroactivamente disposiciones constitucionales, tal como lo refirió el Máximo Tribunal Constitucional, citado por Burgoa, de la siguiente manera:

*“Las leyes retroactivas, o las dicta el legislador común, o las expide el constituyente al establecer los preceptos del Código Político. En el primer caso, no se les podrá dar efecto retroactivo, en perjuicio de alguien, porque no prohíbe la Constitución; en el segundo, deberán aplicarse retroactivamente, a pesar del artículo 14 constitucional, y sin que ello importe violación de garantía alguna individual”.*¹³

La garantía de seguridad jurídica marcada con el inciso b), encaminada a tutelar los bienes jurídicos libertad, propiedades, posesiones y derechos, es la relativa a la audiencia, la cual implanta un juicio como condición a todo acto de autoridad de corte privativo, juicio que deberá ser sustanciado ante tribunales previamente creados, cumpliendo las formalidades esenciales del procedimiento y de conformidad con las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Los actos privativos acotados por la garantía de audiencia, distintos a los de molestia aludidos en el artículo 16 constitucional, son aquellos que se despliegan infiriendo un detrimento o merma en la esfera jurídica, o bien un no reconocimiento o impedimento de ejercer una prerrogativa o facultad. En sumo ilustrativa es la jurisprudencia que se reproduce:

¹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.* p. 519.

¹³ *Ibidem.* p. 517.

“ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION. El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional”.

“Tesis: P./J. 40/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo IV, julio de 1996, página 5.”.

Precisada la connotación de acto privativo, se colige con claridad que éstos pueden ser emitidos por órganos jurisdiccionales, administrativos y legislativos, por tanto, a ellos obliga la garantía de audiencia. A lo previo obedece que los términos de juicio y tribunales previamente establecidos, sean objeto de un ejercicio de hermenéutica amplio, al grado de considerar al primero como el procedimiento tendiente a aplicar la norma jurídica abstracta al caso concreto con vista a la emisión y ejecución de un acto privativo, en el cual tenga injerencia el titular de los bienes jurídicos materia del asunto y a los segundos como todo ente estatal facultado legalmente para emitir un acto privativo.

De tal suerte, que el denominado juicio puede ser representado por: a) un proceso, b) un acto legislativo, c) un acto reglamentario, d) un decreto expropiatorio, e) un acto de fiscalización, f) un procedimiento administrativo en materia aduanera, g) un procedimiento económico-coactivo, h) un procedimiento de responsabilidad administrativa de servidor público, i) un requisita, j) una intervención administrativa, k) un juicio político, entre otros.

Por su parte, el aludido carácter de tribunal puede ser revestido por: a) un tribunal propiamente dicho, b) un juzgado, c) una corte, d) un órgano autónomo federal de impartición de justicia, e) una Junta de Conciliación y Arbitraje, f) un órgano legislativo, g) un órgano con facultades de reglamentación, h) un órgano de justicia castrense, i) una autoridad expropiatoria, j) una autoridad fiscal, k) una autoridad aduanera, l) un Consejo de la Judicatura, m) un órgano interno de control, n) una comisión sustanciadora, ñ) la Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia, etcétera.

La mención de tribunales previamente establecidos y leyes expedidas con anterioridad al hecho en la garantía de audiencia complementan la garantía que prohíbe el juzgamiento bajo leyes privativas y tribunales especiales, así como la de no dación de efecto retroactivo desfavorable a norma jurídica general, al circunscribir el ámbito temporal de existencia de los organismos jurisdiccionales

y vigencia y validez del orden jurídico, tanto sustantivo como adjetivo, en aras de brindar certeza jurídica a todo gobernado sujeto a juicio.

Las formalidades esenciales del procedimiento son elementos fácticos que encuentran su génesis en los principios procesales y deben ser acatados en juicio, a efecto de procurar la salvaguarda de las oportunidades de defensa y probatoria del titular del interés jurídico sujeto al potencial acto privativo. En palabras de Bazdresch, la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento *“tiende a garantizar la efectividad de un régimen jurídico en el planteamiento y en la tramitación de controversias, para asegurar que los contrincantes tendrán oportunidad de hacer valer y de comprobar sus derechos, y también para evitar la actuación arbitraria de los tribunales”*.¹⁴

Los estudios sobre el tema de trato son constantes al señalar como formalidades esenciales del procedimiento: a la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; la oportunidad de ofrecer y desahogar medios de prueba; la oportunidad de expresar razonamientos a manera de defensa argumentativa; el dictado y ejecución de una resolución definitiva que sea congruente, fundamentada y motivada y la posibilidad de impugnar las actuaciones judiciales.

Cabe indicar algunas excepciones a la oposición de la garantía de audiencia: a) expulsión de extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente el Ejecutivo de la Unión en términos del artículo 33 constitucional; b) expropiación por causa de utilidad pública conforme al artículo 27 constitucional; c) con antelación a la promulgación de normas jurídicas tributarias de carácter general; d) órdenes judiciales de aprehensión y e) mandamiento de posesión provisional en materia agraria.

Como complemento a las garantías objeto de la exégesis anterior, existe la de legalidad de la sentencia marcada con el inciso d). Aun cuando el párrafo final

¹⁴ BAZDRESCH, Luís, *op. cit.* p. 165.

del dispositivo 14 constitucional hace referencia a los juicios del orden civil, dicha categoría debe entenderse, en sentido lato, a todo procedimiento susceptible de culminar en acto privativo que no sea de naturaleza penal.

La garantía de legalidad de la resolución definitiva determina las formas en que se puede aplicar la norma jurídica al caso en especial, indicado la prioridad respectiva. Así, la garantía de legalidad de la sentencia menciona la prioridad de la aplicación literal de la norma jurídica y en caso de resultar insuficiente ésta, acudir a la hermenéutica jurídica, optando por métodos, tales como el sistemático o de interpretación armónica, gramatical, de interpretación auténtica, causal teleológico, progresivo, genético-teleológico, histórico y lógico.

En caso de inexistencia de norma jurídica que prevea el supuesto del asunto sujeto a resolución, la garantía que se examina dispone el auxilio de los principios generales del derecho, que desde la óptica de Burgoa, a la cual nos adscribimos, son *“normas elaboradas por la mente investigadora mediante el análisis inductivo del sistema jurídico mexicano y de los sistemas culturales afines, con vista a establecer, en juicios lógicos en que deban traducirse tales principios, las notas que uniformes que rijan a todas las instituciones integrantes de tales sistemas”*.¹⁵

Finalmente, es pertinente el señalamiento de que de la interpretación armónica del los artículos 14 y 23 del Pacto Federal es válidamente sustentable el dicho de que la garantía de prohibición de más de tres instancias en juicio no únicamente opera en materia penal, tal como explica la máxima autoridad judicial:

“SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE LAS ESTABLECE, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 23 CONSTITUCIONAL. Aun cuando la garantía de seguridad jurídica

¹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.* p. 584.

prevista en el artículo 23 constitucional no se limite a la materia penal, en atención a que, conforme al diverso 14 constitucional, tal garantía debe regir en todas las ramas jurídicas, el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en su fracción III, último párrafo, al establecer la hipótesis en que las sentencias deben declarar la nulidad para efectos en materia fiscal, no resulta violatorio de aquel precepto, en virtud de que es inexacto que el numeral ordinario permita más de tres instancias en el juicio contencioso administrativo, ya que la resolución que da efectos constituye una sentencia que determina la ilegalidad del acto impugnado y puede ser combatida a través del recurso previsto por el tercer párrafo de dicha fracción, lo que no implica que el mismo acto administrativo declarado nulo pueda ser materia de interminables juicios o procedimientos, tomando en consideración que la razón de ser del debate, la que fue objeto del proceso y constituyó la materia sobre la que versó la sentencia, una vez resuelta, constituye cosa juzgada y respecto de ella no procede ya intentar otro juicio, pues esto únicamente es posible si se plantea en contra de un acto administrativo nuevo y, por tanto, diferente.

“Tesis: P./J. 84/97, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, noviembre de 1997, página 57”.

Del criterio reproducido se advierte que las sentencias de nulidad para efectos no infringen la garantía de seguridad jurídica consistente en la prohibición de más de tres instancias en el juicio, dado que la materia del juicio fiscal ha sido plenamente dirimida con el dictado de tales sentencias.

3.1.5 Artículo 16

Este artículo a la letra dice:

*“**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

...”

El artículo 16 constitucional estipula la garantía de legalidad, en virtud de la cual se procura la salvaguarda de la esfera jurídica -persona, familia, domicilio, papeles o posesiones- de todo gobernado frente a los actos de molestia emitidos por cualquiera de las autoridades del Estado, actos que en palabras de Burgoa son “*todos los posibles imaginables*”.¹⁶

En esa tesitura, los actos privativos referidos en el artículo 14 constitucional también importan actos de molestia, por tanto también deberán acatar lo referido por el diverso numeral 16 constitucional, amén de respetar las prerrogativas esenciales de todo gobernado.

A través del medio jurídico de protección de los Derechos Humanos relativo a la legalidad, todo gobernado puede oponerse a cualquier acto de molestia que no cumpla con las características de: a) mandamiento escrito; b) autoridad competente y c) fundamentación y motivación de la causa legal de procedimiento.

La exigencia de que todo acto de molestia conste por escrito atiende a la posibilidad de que el gobernado afectado por el acto de autoridad pueda conocer los términos en los cuales se dispuso tal conducta estatal y en su caso, someterla a que se examine su regularidad constitucional y legal a través de la interposición de los medios de defensa respectivos.

No resulta obstáculo a lo anterior, que la conformidad con el orden jurídico y por tanto validez del acto de molestia esté revestida por una presunción “*iuris et de iure*”, como lo es una resolución inatacable, habida cuenta que existen diversos medios de defensa que se pueden presentar ante órganos jurisdiccionales de corte internacional cuando persista la afectación de la esfera jurídica por actos locales estatales que no puedan modificarse, aunado al importante asentamiento de precedentes.

¹⁶ *Ibidem*, p. 591.

El hecho de que el acto de molestia se encuentre plasmado por escrito reporta la utilidad de poder remitirse al mismo para revisar las consideraciones de la actuación estatal, y al ser documento público dicho escrito, detenta valor probatorio pleno ante las instancias promovidas por el gobernado, situación que resulta imposible si el acto de molestia se diera a conocer de manera verbal.

Para que el acto de molestia pueda cumplir satisfactoriamente el requisito de trato, resulta indispensable que el escrito contenga la firma autógrafa del titular de la unidad estatal, situación que se contempla en el siguiente criterio:

“FIRMA AUTOGRAFA. EL MANDAMIENTO DE AUTORIDAD DEBE CONTENERLA. En términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nadie puede ser molestado en su propiedad y posesión sin mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive adecuadamente la causa legal del procedimiento; en tal virtud, si todo acto de autoridad debe constar por escrito, ello presupone la necesidad inexcusable de que se encuentre firmado por el funcionario emisor, ya que dicha firma será la circunstancia idónea para autenticarlo, es decir, para establecer la obligatoriedad de los actos jurídicos que requieren de forma escrita.

“Tesis: XXI.1o.13 K, Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 946”.

El acto de autoridad debe ser emitido por autoridad competente, en términos del consabido principio de legalidad de la actividad estatal, es decir, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculte.

En materia jurídica, la competencia es el cúmulo de facultades descritas en las normas jurídicas de carácter general a favor de los entes estatales para desplegar dentro de los límites definidos sus funciones públicas.

La doctrina es constante en escindir los tipos de competencia en 3, que son: a) material, relativa a los actos determinados que puede realizar la autoridad cuando se colmen los supuestos fácticos y jurídicos; b) territorial, concomitante

a la circunscripción espacial en la cual podrá desempeñar válidamente la autoridad sus funciones y c) jerárquica, atinente a la situación que guarda el titular de la autoridad con relación a sus homólogos de las autoridades en la estructura escalafonaria del mismo organismo estatal.

No basta que la autoridad efectivamente tenga la integral competencia para desplegar sus funciones, sino que se requiere que en el acto de molestia se exprese la normatividad donde conste dicha competencia con la mayor exactitud y precisión, a efecto que el gobernado se encuentre en posibilidad de verificar las atribuciones del ente público y, en su caso, impugnar su actuación.

Robustece nuestro anterior argumento, el siguiente criterio del supremo tribunal constitucional:

“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su

competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.

“Tesis: 2a./J. 115/2005, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 310”.

El requisito de fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento perfecciona el acto de molestia, dado que al fundar la autoridad debe encontrar soporte normativo para su actuación y al motivar debe considerar una causalidad previa satisfactoria para la emisión del acto.

La fundamentación y motivación en sentido lato refieren la adecuación entre el acto autoritario y la normatividad positiva, así como la existencia de causas fácticas y jurídicas suficientes que orillen a la autoridad a desplegar sus funciones. Sin embargo, la garantía de legalidad comprende la obligación del ente estatal de manifestar, con debida puntualidad, la adecuación al marco normativo y la causalidad referidas.

Al tema de trato, resulta conveniente la cita de los siguientes criterios:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse, con precisión, el precepto aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, concretamente, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate”.

“Séptima Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación 151-156 Segunda Parte, Página 56, Tesis Aislada”.

“El artículo 16 de la Carta Magna, es terminante al exigir, para la validez de todo acto autoritario de molestia, que el mismo esté fundado y motivado, debiendo entenderse por fundamentación la cita del precepto que le sirva de apoyo, y por motivación la manifestación de los razonamientos que llevaron a la autoridad a la conclusión de que el acto concreto de que se trate encuadra en la hipótesis prevista en dicho precepto. No basta, por consiguiente, con que exista en el Derecho positivo un precepto que pueda sustentar el acto de autoridad, ni un motivo para que ésta actúe en consecuencia, sino es indispensable que se hagan saber al afectado los fundamentos y motivos del procedimiento respectivo, ya que sólo así estará en aptitud de defenderse como estime pertinente”.¹⁷

Por lo tanto, para que se entienda por cumplida la exigencia de fundamentación y motivación, la autoridad en sus actos debe precisar los dispositivos normativos que le confieren facultades, la situaciones de hecho que constituyan los motivos y, además, expresar con exactitud la relación entre los anteriores elementos que permitan verificar el encuadramiento de las hipótesis jurídicas respectivas.

3.1.6 Artículo 17

Tal numeral es del tenor literal que sigue:

¹⁷ *Ibidem*, p. 609.

“Artículo 17. *Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

“Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

“Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

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

“La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

“Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil”.

En lo que interesa al contencioso-administrativo, el arábigo insertado contiene 2 garantías de seguridad jurídica: a) proscripción de autotutela y b) acceso a la impartición de justicia a cargo de tribunales, que a su vez contiene como subgarantías: i) expeditéz de impartición de justicia en los plazos y términos establecidos; ii) emisión de resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; iii) gratuidad de la impartición de justicia y prohibición de costas judiciales; iv) independencia de los tribunales; y v) plena ejecución de resoluciones.

La autotutela o venganza privada, como forma de solución de conflictos, queda prohibida por el orden constitucional, en tanto que es contraria a la naturaleza y teleología del Estado moderno. Si se permitiera la violencia, el reclamo de un derecho propio y la venganza, se provocaría un caos que perduraría por generaciones, negándose así el bienestar al que está encaminada la humanidad a partir de la visión moderna.

A primera vista pareciera que la prohibición de autotutela no comporta garantía individual alguna, porque se patentiza una obligación negativa a cargo del gobernado en cuanto a abstenerse de realizar actos tendientes a hacerse justicia por propia mano; sin embargo, en vía de consecuencia, existe la certeza del gobernado de que no será víctima de una práctica de autotutela por parte de quien no sea un órgano jurisdiccional, so pena de ilegalidad e invalidez, engrosado con la obligación del Estado de procurar la observancia de la prohibición de cuenta.

Resulta complementaria a la garantía de prohibición de autotutela, la propia al acceso a la impartición de justicia, misma que estará a cargo de entes estatales que la Constitución General de la República nomina como tribunales, término que debe entenderse extensivo a todo órgano jurisdiccional.

Los órganos jurisdiccionales para impartir justicia deben estar expeditos, esto es, libres de todo obstáculo o impedimento, adjetivos que se refieren en la temporalidad, formalidades esenciales del procedimiento y a la necesidad de imparcialidad a efecto de desempeñar tan importante encomienda.

Los órganos jurisdiccionales deben impartir justicia en los plazos y en los términos fijados en la ley, haciéndose la aclaración que dichas voces no son sinónimas, dado que el plazo es el lapso de viabilidad de cumplimiento o extinción de derechos u obligaciones, mientras que el término es el momento o instante en que concluye el plazo.

Así, los órganos jurisdiccionales deben ceñirse a la temporalidad fijada por la legislación respectiva mediante plazos y términos, sin que deba entenderse dicho deber como necesaria celeridad, dado que en ocasiones se infringe perjuicio jurídico al gobernado al seguirse ésta, verbigracia, los plazos fijados para la interposición de medios de defensa de ninguna manera pueden verse interrumpidos o finiquitados al momento de una primera promoción, ya que al gobernado, mientras no hayan transcurrido los plazos de referencia, le asiste el derecho de interponer cuantas promociones crea necesario.

Es pertinente indicar que la facultad del legislador de estipular los plazos y términos a través de las normas jurídicas de carácter general no es ilimitada, tal como se desprende de la siguiente jurisprudencia sustentada por el Pleno de nuestro máximo tribunal:

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

República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.

“Tesis: P./J. 113/2001, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 5”.

La emisión de las resoluciones -connotación que debe entenderse relacionada a toda actuación judicial- de los órganos jurisdiccionales debe ser pronta, completa e imparcial. La prontitud se refiere a la obligación del ente estatal de llevar a cabo una actuación judicial sin dilación cuando tenga la integridad de los elementos para ello. La emisión de la actuación judicial será completa cuando cumpla con los requisitos de congruencia interna como externa, entendiéndose por la primera la coherencia en el contenido del mismo acto jurisdiccional, y por la segunda la correspondencia entre lo promovido por el gobernado y la actuación judicial.

Con relación a la prontitud y expeditéz de la impartición de justicia, es conveniente señalar que la obligatoriedad de agotamiento instancias previas al acudir a los órganos jurisdiccionales, como lo puede ser un procedimiento con carácter de recurso administrativo, contravienen la garantía prevista en el dispositivo 17 constitucional, situación que se obtiene de la lectura del siguiente criterio:

“JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA. LA OBLIGATORIEDAD DE AGOTAR UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO, PREVIAMENTE A ACUDIR ANTE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, CONTRAVIENE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. *El derecho fundamental contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, garantiza que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales y que éstos le*

administren justicia pronta y expedita, pues los conflictos que surjan entre los gobernados deben ser resueltos por un órgano del Estado facultado para ello, ante la prohibición de que los particulares se hagan justicia por sí mismos. Ahora bien, este mandato constitucional no permite que, previamente a la solución que se dé a las controversias, los gobernados deban acudir obligatoria y necesariamente a instancias conciliatorias, ya que el derecho a la justicia que se consigna en éste, no puede ser menguado o contradicho por leyes secundarias federales o locales, sino únicamente por la propia Constitución, la que establece expresamente cuáles son las limitaciones a que están sujetas las garantías individuales que ella otorga. Además, debe considerarse que la reserva de ley en virtud de la cual el citado precepto constitucional señala que la justicia se administrará en los plazos y términos que fijen las leyes, no debe interpretarse en el sentido de que se otorga al legislador la facultad para reglamentar el derecho a la justicia de manera discrecional sino que, con esta reglamentación, debe perseguir la consecución de sus fines, los que no se logran si entre el ejercicio del derecho y su obtención se establecen trabas o etapas previas no previstas en el texto constitucional; por tanto, si un ordenamiento secundario limita esa garantía, retardando o entorpeciendo indefinidamente la función de administrar justicia, estará en contravención con el precepto constitucional aludido.

“Tesis: P. CXII/97, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, julio de 1997, página 15”.

La impartición de justicia no debe reportar costo alguno al gobernado, únicamente por lo que hace a brindar algún tipo de retribución pecuniaria a las personas que intervienen en los procedimientos jurisdiccionales en nombre del Estado. Al respecto se reproduce la siguiente jurisprudencia:

*“Lo que prohíbe el artículo 17 constitucional es que el gobernado pague a quienes intervienen en la administración de justicia por parte del Estado, una determinada cantidad de dinero por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, pues dicho servicio debe ser gratuito”.*¹⁸

Los órganos jurisdiccionales deben ser independientes al momento de desempeñar su encargo, ya que de ello dependerá la mayor eficiencia e imparcialidad de su actuación ante la sociedad, por tanto, deben apegarse en

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* p. 101.

todo momento a los lineamientos constitucionales, legales y reglamentarios a los que se acote su estructura y funcionamiento.

Finalmente, los órganos jurisdiccionales deben detentar las facultades para lograr la observancia de sus resoluciones, así como la ejecución de las mismas, en aras de otorgar certeza jurídica al gobernado, tanto al que se ha favorecido por el sentido de la resolución, como al que ha desfavorecido la misma.

3.1.7 Artículo 73, fracción XXIX-H

El presente artículo en dicha fracción establece la facultad del ente que integra el Poder Legislativo de la Unión relativo a otorgar nacimiento jurídico a tribunales de lo contencioso-administrativo al indicar:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

“... ”

“XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

...”

La fracción reproducida es muestra de una técnica legislativa eficaz, ya que, guardando la concisión debida, entraña las características esenciales de los tribunales de lo contencioso-administrativo del fuero federal, que en realidad sólo es uno el creado hasta ahora, denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En efecto, la fracción de mérito, establece la facultad del Congreso de la Unión que fue ejercida a fin de dar vida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que está dotado de plena autonomía para el dictado de sus fallos, situación que se contrapone con el pasado de dicho órgano, que anteriormente dependía del Poder Ejecutivo de la Unión.

La competencia del tribunal de lo contencioso-administrativo federal se divide en dos principales tipos, en dirimir controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares e imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.

Asimismo, el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer la normatividad de la organización y funcionamiento del tribunal de lo contencioso-administrativo federal, así como disponer los procedimientos y recursos que deban sustanciarse ante él, situaciones que se actualizan con la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

3.1.8 Artículos 80 y 90

Al tener íntima relación, los apuntados artículos se estudiarán de forma conjunta, para lo cual previamente los citaremos:

“Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

“Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado”.

El artículo 80 constitucional destaca por ser uno de los más claros y concisos de la Carta Magna, al establecer claramente la unipersonalidad del Poder Ejecutivo de la Unión, es decir, que en la cúspide y como encargado y responsable principal de las funciones de gobierno y administración de tal poder federal, se encuentra un individuo que recibe la denominación de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 90 constitucional estipula que la Administración Pública Federal será de dos tipos distintos, centralizada y paraestatal. La centralización es la forma de organización administrativa más antigua y consta en que las unidades están bajo la dirección unificada y directa al titular del Ejecutivo, en tanto que la administración paraestatal comprende la existencia de entes pertenecientes al Ejecutivo, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, gozan de autonomía jerárquica con relación al órgano central, realizan funciones administrativas y excepcionalmente de gobierno.

A través de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Congreso de la Unión cumple con la obligación constitucional indicada en el precepto en comento de distribuir los negocios administrativos en las Secretarías de Estado, definir los pormenores a la creación de entes paraestatales y la injerencia del Ejecutivo Federal en su operación.

De igual manera, al Congreso de la Unión le compete, mediante la elaboración de normatividad, implantar la regulación de las relaciones que sostiene el Ejecutivo Federal, tanto con las Secretarías de Estado, como con los organismos paraestatales.

3.1.9 Artículo 104, fracción I-B

El presente artículo en la parte que interesa indica:

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

“... ”

“I-B. *De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los tramites 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;*

...”

En el precepto arriba transcrito se otorga el sustento constitucional al recurso de revisión a favor de la autoridad, ya sea que actúe como demandada o actora en juicio contencioso administrativo federal o local, del cual conocerá los Tribunales Colegiados de Circuito y excepcionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El recurso de revisión se sustanciará de conformidad con lo dispuesto con la parte relativa al recurso de revisión en amparo indirecto fijada en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales. Sin embargo, no debe confundirse la naturaleza del recurso de revisión con la del Juicio de Amparo, ya que éste es un medio de control constitucional que tiene como finalidad el resguardo de las garantías del gobernado, al tiempo que aquél representa un medio de impugnación susceptible de ser interpuesto por las autoridades en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo que redunden en perjuicio para ellas. En ese orden de ideas, en virtud del Juicio de Amparo se delibera sobre cuestiones de constitucionalidad, en tanto que en el recurso de revisión, de mera legalidad.

Al tema de trato, resulta atinente el siguiente criterio:

“AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN FISCAL. LO SON AQUELLOS EN LOS QUE SE ARGUMENTA VIOLACIÓN A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. El recurso de revisión fiscal se instituyó con la finalidad exclusiva de brindar a las autoridades la oportunidad de disponer de un medio de defensa legal contra las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que les deparen un perjuicio de carácter fiscal o administrativo, para garantizar la óptima administración de justicia. Empero, dicho medio de defensa sólo confiere a las autoridades demandadas la posibilidad de controvertir las ilegalidades en que incurrió la Sala Fiscal, mas no de argumentar violaciones a las garantías individuales, por no constituir un medio de control que tenga por objeto salvaguardar el orden jurídico constitucional en materia de derechos fundamentales.

“Tesis: IV.3o.A.99 A, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, agosto de 2008, página 1054”.

Finalmente, se menciona que las resoluciones que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los recursos de revisión son inatacables, al no proceder juicio o recurso alguno en su contra.

3.2 Ley Federal del Procedimiento Administrativo

3.2.1 Artículo 3

Este artículo establece:

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

“I. *Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;*

“II. *Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;*

“III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

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

“V. Estar fundado y motivado;

“VI. (Se deroga)

“VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

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

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

“X. Mencionar el órgano del cual emana;

“XI. (Se deroga)

“XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

“XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

“XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

“XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

“XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley”.

El artículo preinserto señala en su frase inicial que son elementos y requisitos del acto administrativo y luego enumera 16 fracciones, situación que genera confusión al no relatar con exactitud cuáles son elementos y cuáles son requisitos del acto administrativo.

Sin embargo, nosotros consideramos, siguiendo la teoría general del acto jurídico, que la distinción estriba en que los elementos son las unidades constitutivas que otorgan existencia al acto administrativo, al tiempo que los requisitos son las circunstancias condicionantes en los cuales se sustenta su validez.

Las fracciones I, IV, V, VII, X, XIII, XVI del numeral 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo recogen y pormenorizan la garantía de legalidad establecida en el diverso 16 constitucional en materia administrativa, ya que acotan la actuación de la autoridad de tal forma que se procura la seguridad jurídica del gobernado.

La fracción I refiere la competencia del ente emisor del acto administrativo, especificando que la expedición deberá ser por servidor público, toda vez que son cuestiones distintas la competencia genérica que detenta un órgano y la atribución que reviste a cierto servidor público integrante de aquél, para manifestar la voluntad humana en el acto administrativo, situación que se colma jurídicamente a través de la impresión de la firma en el documento respectivo.

Por otra parte, la fracción I hace hincapié en la observancia de las formalidades en caso de que el órgano emisor fuere colegiado, como puede ser la aprobación otorgada en sesión ordinaria o extraordinaria a un acto administrativo.

La fracción IV indica la necesidad de que el acto administrativo conste por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad (entiéndase servidor público) expedidora del acto administrativo, guardando las salvedades legales, como puede ser la vía electrónica.

La fracción V señala que el acto administrativo debe estar fundado y motivado, expresando su apoyo en la normatividad positiva y la conducente causalidad que actualice el supuesto de ésta.

La fracción VII contempla la sujeción del órgano emisor del acto administrativo a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo, que puede anteceder al acto administrativo.

La mención del órgano de origen establecida en la fracción X, encuentra su justificación en que el administrado debe conocer de que unidad estatal recibe el acto administrativo y sus consecuencias.

El señalamiento de lugar y fecha de emisión del acto administrativo anotado en la fracción XIII, procura la posibilidad de que el administrado corrobore los ámbitos temporal y espacial de validez de la normatividad que soporta al acto administrativo.

La decisión expresa de la totalidad de puntos de las partes o de la ley estatuida en la fracción XVI, tiene relación con la interacción que puede observar el órgano emisor del acto administrativo con el administrado y con la insistencia en la fundamentación.

Las fracciones II, VIII y IX tienen su fuente prístina en la teoría general de las obligaciones, al reconocer como elementos del acto administrativo a la voluntad y al objeto.

La fracción II refiere la existencia, la viabilidad fáctica y la idoneidad jurídica del acto administrativo al requerir la existencia de objeto revestido con las cualidades de determinación, precisión temporal y espacial, y previsión legal.

La fracción VIII menciona una característica negativa del acto administrativo, atinente a la no mediación de error como vicio de la voluntad sobre el objeto, causa, motivo o fin.

Por su parte, la fracción IX indica otra característica negativa respecto a otro vicio de la voluntad, el dolo o violencia, pero direccionado propiamente a la emisión del acto administrativo.

En otro tenor, la fracción III menciona expresamente el elemento relativo a la única finalidad del acto administrativo, el cual consiste en la satisfacción del interés general, demarcándolo a las normas en que se concreta.

Las íntimamente relacionadas fracciones XII y XIV se encauzan especialmente a los actos administrativos que deban notificarse, al estipular el requisito de mencionar la oficina en que se encuentre y pueda ser consultado el expediente respectivo, refiriendo con precisión y sin que medie error los datos de identificación del mismo.

De igual manera, la fracción XII interpretada a *contrario sensu*, estipula para los actos administrativos en general, la obligación de referir con exactitud los documentos o nombres completos de las personas.

La fracción XV recoge y potencializa la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 del ordenamiento supremo, al asentar el requisito que todo acto administrativo recurrible debe contener, conexo a la mención de los recursos de corte administrativo procedentes. Cabe destacar que, en virtud de la opcionalidad de los recursos de cuenta, el requisito en estudio se hace extensivo a la mención de los medios ordinarios de defensa procedentes.

Las fracciones VI y XI fueron derogadas según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de diciembre de 1996.

3.2.2 Artículo 4

El artículo de mérito es de la literalidad que sigue:

“Artículo 4. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y

cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos”.

El dispositivo legal transcrito señala un requisito específico para los actos administrativos de carácter general, enlistando al efecto ejemplos de dicho tipo, el cual consta en la publicación en el Diario Oficial de la Federación. Se hace énfasis en que el no cumplimiento del apuntado requisito, trae como consecuencia la no producción de efectos jurídicos, sin embargo no obsta a su existencia.

3.2.3 Artículo 5

Tal precepto a la letra dice:

“Artículo 5. La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo”.

Este artículo contiene, en un primer acercamiento, las hipótesis de las figuras de nulidad y anulabilidad del acto administrativo. Señala la omisión o irregularidad que son cuestiones distintas, ya que la primera comprende una no actividad, mientras que la segunda importa la mala conformación del producto de una actividad.

De igual forma, finca como parámetro a los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 antes referido o por otras leyes administrativas, por ejemplo el Código Fiscal de la Federación en su numeral 38.

3.2.4 Artículo 6

El presente numeral es del tenor subsecuente:

“Artículo 6. *La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.*

“El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

“En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado”.

Este numeral indica que la omisión o irregularidad de lo dispuesto por las fracciones de la I a la X del artículo 3 de esa ley provoca la nulidad del acto administrativo. Luego, indica como personas competentes para declarar tal nulidad al superior jerárquico del ente emisor o al titular de una dependencia emisora.

Asimismo, relata los resultados de la nulidad de un acto administrativo, misma que cobra vigencia hasta la declaratoria correspondiente que produce efectos retroactivos.

También muestra que en el supuesto de consumación del acto o de existir impedimento fáctico o jurídico, la declaratoria de nulidad únicamente dará lugar a responsabilidad del servidor público emisor u ordenador.

3.2.5 Artículo 7

El arábigo en análisis relata:

“Artículo 7. *La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.*

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

“El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido”.

En términos del precepto escrito, son causales de anulabilidad del acto administrativo la omisión o irregularidad de lo que estipulan las fracciones XII a XVI del diverso 3 de ese ordenamiento.

Posteriormente el artículo de trato dice las cualidades de los actos anulables, que resultan las mismas de los actos no viciados con excepción a la subsanación o saneamiento, llevada a cabo por los entes administrativos a través del cumplimiento de las exigencias legales de validez y eficacia, que producirá efectos retroactivos.

3.2.6 Artículo 8

El artículo en comento expresa:

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

En este artículo está contenida específicamente la presunción de validez que goza todo acto administrativo, así como su longevidad, que encuentra conclusión al momento de la declaración en contrario, expedida por autoridad administrativa, órgano jurisdiccional de naturaleza administrativa o tribunal del Poder Judicial de la Federación -órgano jurisdiccional de pleno derecho-.

3.2.7 Artículo 9

Este numeral ilustra:

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

“Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquélla que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe”.

Este numeral estipula la regla general de la eficacia y exigibilidad del acto administrativo válido a partir del surtimiento de efectos de su notificación, así como tres excepciones observadas en los supuestos de actos administrativos benéficos al particular y los que den lugar a inspección, investigación o vigilancia.

3.2.8 Artículo 10

El presente dispositivo legal a la letra dice:

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

Este artículo contiene un requisito de eficacia de los actos administrativos requirentes de aprobación externa al órgano emisor, en términos de la normatividad aplicable.

Como ejemplos de los indicados actos tenemos a aquellos que son emitidos por el titular de una institución, pero requieren aprobación de un cuerpo colegiado,

como una junta de gobierno; dictámenes emitidos por laboratorios para la identificación de características de mercancías sujetas a importación o exportación, que precisan de la aprobación del titular de la administración de aduana donde se realiza la operación respectiva y la publicación de lineamientos generales que deben observarse en alguna unidad administrativa, pero que debe ser aprobada por una autoridad superior que tenga a su cargo la administración de la circunscripción territorial donde se encuentre aquella unidad.

3.2.9 Artículo 17

Este artículo señala:

“Artículo 17. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

“En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo”.

Este artículo regula el derecho de petición en materia administrativa y acata el imperativo constitucional respecto a la respuesta en breve término que tiene que emitir la autoridad, indicando un plazo de tres meses para tal efecto.

En caso de que haya transcurrido el plazo de tres meses y la autoridad no haya dado respuesta a la solicitud elevada, por regla general se entenderá la

resolución en sentido negativo, figura conocida como negativa ficta. Sin embargo, puede existir disposición legal que indique que el silencio administrativo tendrá efectos positivos y favorables al peticionario, como sucede, *verbigracia*, con la solicitud de permiso para recibir condecoraciones de países extranjeros y con la solicitud de registro de sindicato.

La autoridad se encuentra obligada a expedir constancia de la configuración de la afirmativa o la negativa ficta, cuando sea solicitada por el peticionario.

El artículo en estudio indica que cuando se recurra una negativa ficta y en el plazo de tres meses no se ha emitido resolución, se entenderá configurada otra negativa ficta.

3.3 Código Fiscal de la Federación

3.3.1 Artículo 22

El referido artículo señala:

“Artículo 22. Las autoridades fiscales devolverán las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales. En el caso de contribuciones que se hubieran retenido, la devolución se efectuará a los contribuyentes a quienes se les hubiera retenido la contribución de que se trate. Tratándose de los impuestos indirectos, la devolución por pago de lo indebido se efectuará a las personas que hubieran pagado el impuesto trasladado a quien lo causó, siempre que no lo hayan acreditado; por lo tanto, quien trasladó el impuesto, ya sea en forma expresa y por separado o incluido en el precio, no tendrá derecho a solicitar su devolución. Tratándose de los impuestos indirectos pagados en la importación, procederá la devolución al contribuyente siempre y cuando la cantidad pagada no se hubiere acreditado.

“Cuando con motivo de la solicitud de devolución la autoridad inicie facultades de comprobación con el objeto de comprobar la procedencia de la misma, los plazos a que hace referencia el párrafo sexto del presente artículo se suspenderán hasta que se

emita la resolución en la que se resuelva la procedencia o no de la solicitud de devolución. El citado ejercicio de las facultades de comprobación concluirá dentro de un plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha en la que se notifique a los contribuyentes el inicio de dichas facultades. En el caso en el que la autoridad, para verificar la procedencia de la devolución, deba requerir información a terceros relacionados con el contribuyente, así como en el de los contribuyentes a que se refiere el apartado B del artículo 46-A de este Código, el plazo para concluir el ejercicio de facultades de comprobación será de ciento ochenta días contados a partir de la fecha en la que se notifique a los contribuyentes el inicio de dichas facultades. Estos plazos se suspenderán en los mismos supuestos establecidos en el artículo 46-A de este Código.

“El ejercicio de las facultades de comprobación para verificar la procedencia de la devolución, será independiente del ejercicio de otras facultades que ejerza la autoridad con el fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente. La autoridad fiscal podrá ejercer las facultades de comprobación con el objeto de verificar la procedencia de cada solicitud de devolución presentada por el contribuyente, aún cuando se encuentre referida a las mismas contribuciones, aprovechamientos y periodos.

“Si concluida la revisión efectuada en el ejercicio de facultades de comprobación para verificar la procedencia de la devolución, se autoriza ésta, la autoridad efectuará la devolución correspondiente dentro de los 10 días siguientes a aquél en el que se notifique la resolución respectiva. Cuando la devolución se efectúe fuera del plazo mencionado se pagarán intereses que se calcularán conforme a lo dispuesto en el artículo 22-A de este Código.

“Cuando en una solicitud de devolución existan errores en los datos contenidos en la misma, la autoridad requerirá al contribuyente para que mediante escrito y en un plazo de 10 días aclare dichos datos, apercibiéndolo que de no hacerlo dentro de dicho plazo, se le tendrá por desistido de la solicitud de devolución correspondiente. En este supuesto no será necesario presentar una nueva solicitud cuando los datos erróneos sólo se hayan consignado en la solicitud o en los anexos. Dicho requerimiento suspenderá el plazo previsto para efectuar la devolución, durante el período que transcurra entre el día hábil siguiente en que surta efectos la notificación del requerimiento y la fecha en que se atienda el requerimiento.

“Cuando las autoridades fiscales procedan a la devolución sin ejercer las facultades de comprobación a que se hace referencia en el párrafo noveno del presente artículo, la orden de devolución no implicará resolución favorable al contribuyente, quedando a salvo las facultades de comprobación de la autoridad. Si la devolución se hubiera efectuado y no procediera, se causarían recargos en los términos del artículo 21 de este Código, sobre las cantidades actualizadas, tanto por las devueltas indebidamente como por las de los posibles intereses pagados por las autoridades fiscales, a partir de la fecha de la devolución.

“Cuando en la solicitud de devolución únicamente existan errores aritméticos en la determinación de la cantidad solicitada, las autoridades fiscales devolverán las cantidades que correspondan, sin que sea necesario presentar una declaración complementaria. Las autoridades fiscales podrán devolver una cantidad menor a la solicitada por los contribuyentes con motivo de la revisión efectuada a la documentación aportada. En este caso, la solicitud se considerará negada por la parte que no sea devuelta, salvo que se trate de errores aritméticos o de forma. En el caso de que las autoridades fiscales devuelvan la solicitud de devolución a los contribuyentes, se considerará que ésta fue negada en su totalidad. Para tales efectos, las autoridades fiscales deberán fundar y motivar las causas que sustentan la negativa parcial o total de la devolución respectiva.

“El Servicio de Administración Tributaria, mediante disposiciones de carácter general, podrá establecer los casos en los que no obstante que se ordene el ejercicio de las facultades de comprobación a que hace referencia el párrafo noveno del presente artículo, regirán los plazos establecidos por el párrafo sexto del mismo, para efectuar la devolución.

“Cuando con motivo de la solicitud de devolución la autoridad inicie facultades de comprobación con el objeto de comprobar la procedencia de la misma, los plazos a que hace referencia el párrafo sexto del presente artículo se suspenderán hasta que se emita la resolución en la que se resuelva la procedencia o no de la solicitud de devolución. El citado ejercicio de las facultades de comprobación concluirá dentro de un plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha en la que se notifique a los contribuyentes el inicio de dichas facultades. En el caso en el que la autoridad, para verificar la procedencia de la devolución, deba requerir información a terceros relacionados con el contribuyente, así como en el de los contribuyentes a que se refiere el apartado B del artículo 46-A de este Código, el plazo para concluir el ejercicio de facultades de comprobación será de ciento ochenta

días contados a partir de la fecha en la que se notifique a los contribuyentes el inicio de dichas facultades. Estos plazos se suspenderán en los mismos supuestos establecidos en el artículo 46-A de este Código.

“El ejercicio de las facultades de comprobación para verificar la procedencia de la devolución, será independiente del ejercicio de otras facultades que ejerza la autoridad con el fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente. La autoridad fiscal podrá ejercer las facultades de comprobación con el objeto de verificar la procedencia de cada solicitud de devolución presentada por el contribuyente, aún cuando se encuentre referida a las mismas contribuciones, aprovechamientos y periodos.

“Si concluida la revisión efectuada en el ejercicio de facultades de comprobación para verificar la procedencia de la devolución, se autoriza ésta, la autoridad efectuará la devolución correspondiente dentro de los 10 días siguientes a aquél en el que se notifique la resolución respectiva. Cuando la devolución se efectúe fuera del plazo mencionado se pagarán intereses que se calcularán conforme a lo dispuesto en el artículo 22-A de este Código.

“El fisco federal deberá pagar la devolución que proceda actualizada conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este Código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor y hasta aquél en el que la devolución esté a disposición del contribuyente. Para el caso de depósito en cuenta, se entenderá que la devolución está a disposición del contribuyente a partir de la fecha en que la autoridad efectúe el depósito en la institución financiera señalada en la solicitud de devolución.

“Cuando en el acto administrativo que autorice la devolución se determinen correctamente la actualización y los intereses que en su caso procedan, calculados a la fecha en la que se emita dicho acto sobre la cantidad que legalmente proceda, se entenderá que dicha devolución está debidamente efectuada siempre que entre la fecha de emisión de la autorización y la fecha en la que la devolución esté a disposición del contribuyente no haya transcurrido más de un mes. En el supuesto de que durante el mes citado se dé a conocer un nuevo índice nacional de precios al consumidor, el contribuyente tendrá derecho a solicitar la devolución de la actualización correspondiente que se determinará aplicando a la cantidad total cuya devolución se autorizó, el factor que se obtenga conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este Código, restando la unidad a dicho factor. El

factor se calculará considerando el periodo comprendido desde el mes en que se emitió la autorización y el mes en que se puso a disposición del contribuyente la devolución.

“El monto de la devolución de la actualización a que se refiere el párrafo anterior, deberá ponerse, en su caso, a disposición del contribuyente dentro de un plazo de cuarenta días siguientes a la fecha en la que se presente la solicitud de devolución correspondiente; cuando la entrega se efectúe fuera del plazo mencionado, las autoridades fiscales pagarán intereses que se calcularán conforme a lo dispuesto en el artículo 22-A de este Código. Dichos intereses se calcularán sobre el monto de la devolución actualizado por el periodo comprendido entre el mes en que se puso a disposición del contribuyente la devolución correspondiente y el mes en que se ponga a disposición del contribuyente la devolución de la actualización.

“Cuando las autoridades fiscales procedan a la devolución sin ejercer las facultades de comprobación a que se hace referencia en el párrafo noveno del presente artículo, la orden de devolución no implicará resolución favorable al contribuyente, quedando a salvo las facultades de comprobación de la autoridad. Si la devolución se hubiera efectuado y no procediera, se causarían recargos en los términos del artículo 21 de este Código, sobre las cantidades actualizadas, tanto por las devueltas indebidamente como por las de los posibles intereses pagados por las autoridades fiscales, a partir de la fecha de la devolución.

“La obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal. Para estos efectos, la solicitud de devolución que presente el particular, se considera como gestión de cobro que interrumpe la prescripción, excepto cuando el particular se desista de la solicitud.

“La devolución podrá hacerse de oficio o a petición del interesado.

“Cuando las autoridades fiscales procedan a la devolución sin ejercer las facultades de comprobación a que se hace referencia en el párrafo noveno del presente artículo, la orden de devolución no implicará resolución favorable al contribuyente, quedando a salvo las facultades de comprobación de la autoridad. Si la devolución se hubiera efectuado y no procediera, se causarían recargos en los términos del artículo 21 de este Código, sobre las cantidades actualizadas, tanto por las devueltas indebidamente como por las de los posibles intereses pagados por las autoridades fiscales, a partir de la fecha de la devolución”.

El artículo redactado contiene la figura del pago de lo indebido, misma que encuentra su nacimiento en la teoría de las obligaciones del Derecho Civil.

Para efectos del artículo que se comenta, el pago de lo indebido es un tipo de enriquecimiento sin causa que se actualiza cuando una persona otorga a otra un bien fungible, a efecto de cumplir con una obligación que erróneamente se cree existente.

Cuando el contribuyente ha otorgado al Fisco Federal una cantidad pecuniaria en la creencia equivocada que tiene una obligación que solventar, surge un derecho a favor de aquél de pedir la devolución de la cantidad indebidamente pagada, figura que se conoce como devolución de pago de lo indebido.

El contribuyente puede ejercer la anterior prerrogativa a través de la solicitud de las cantidades indebidamente pagadas, a lo cual la autoridad fiscal se encargará de darle el trámite pertinente y emitir una resolución por escrito debidamente fundada y motivada. La devolución también puede hacerse de oficio.

Respecto a las contribuciones que se hubiesen retenido, la devolución procederá a favor de la persona a quien se le retuvo, mientras que respecto a los impuestos indirectos, aun los pagados por concepto de importación, procederá a favor de los contribuyentes que hayan trasladado y no hubiesen acreditado el gravamen respectivo.

En caso de que proceda la devolución planteada, ésta deberá ponerse a disposición a favor del particular en un plazo de cuarenta días posteriores a la presentación de la solicitud.

La autoridad fiscal cuenta con la posibilidad de desplegar sus facultades de comprobación con el propósito de verificar la procedencia de la devolución solicitada, en cuyo caso el indicado plazo de cuarenta días para llevar a cabo la

devolución, será suspendido hasta en tanto se emita la resolución que derive del ejercicio de las facultades de comprobación.

El ejercicio de las facultades de comprobación para verificar la procedencia de la solicitud de devolución debe concluir en un plazo que no excederá de noventa días o de ciento ochenta días si la autoridad requiere información a terceros relacionados con el contribuyente o a autoridades fiscales o aduaneras extranjeras.

El hecho de que la autoridad fiscal ejerza sus facultades de comprobación para verificar la procedencia de la devolución solicitada, resulta independiente del ejercicio de diversas facultades de comprobación del cumplimiento de obligaciones fiscales. Asimismo, si la autoridad fiscal resuelve procedente la devolución sin ejercer sus facultades de comprobación, tal resolución no será considerada favorable al particular y quedarán a salvo las facultades del ente estatal.

En el supuesto de que la solicitud de devolución presente errores en los datos, la autoridad fiscal requerirá al contribuyente para que en el término de diez días subsane la irregularidad, con el apercibimiento que de no hacerlo, se le tendrá por desistido de su solicitud. Sin embargo, cuando en la solicitud solamente se presenten errores aritméticos, de ser procedente se devolverá la cantidad respectiva.

El monto de la devolución que resulte procedente deberá ser enterado al particular observando la debida actualización.

La autoridad fiscal cuenta con cuarenta días a partir de la presentación de la solicitud de devolución o de diez días posteriores a la autorización de la devolución con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, para efectuar el respectivo pago a favor del particular, so pena de pagar intereses.

La autoridad fiscal deberá determinar correctamente el monto de la devolución, incluyendo los conceptos de actualización e intereses en su caso y además tendrá que poner a disposición el monto de la devolución dentro del mes posterior a la fecha de emisión de la autorización.

La autoridad fiscal se encuentra facultada para exigir el monto de las devoluciones devueltas indebidamente, la cual contará con el cálculo de actualización, recargos y, en su caso, intereses.

La obligación de conceder la devolución de la autoridad fiscal está sujeta a los términos y condiciones de la figura de la prescripción del crédito fiscal. La solicitud de devolución planteada por el contribuyente, salvo que exista desistimiento, constituye gestión de cobro que interrumpe la prescripción.

3.3.2 Artículo 37

El artículo en cuestión establece:

“Artículo 37. Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

“El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 34-A será de ocho meses.

“Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido”.

Este artículo, similar al diverso 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, estipula el plazo general de tres meses para que la autoridad fiscal solvete las instancias o peticiones planteadas por el contribuyente.

En el caso de que la solicitud conste en la consulta respecto a la metodología utilizada en la determinación de los precios o montos de las contraprestaciones, en operaciones con partes relacionadas, en materia de impuesto sobre la renta, en términos del artículo 34-A del código en comento, el plazo para emitir respuesta será de ocho meses.

Los plazos referidos se interrumpirán y volverán a comenzar ante el requerimiento efectuado por la autoridad.

Si han transcurrido los plazos respectivos y la resolución a la solicitud del contribuyente no ha sido notificada, se configurará la negativa ficta, a lo cual el solicitante podrá optar por la interposición de los medios de defensa o esperar a que se notifique la resolución.

3.3.3 Artículo 38

Este precepto a la letra dice:

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

“I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

“II. Señalar la autoridad que lo emite.

“III. Señalar lugar y fecha de emisión.

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

“V. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se

señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

“Para la emisión y regulación de la firma electrónica avanzada de los funcionarios pertenecientes al Servicio de Administración Tributaria, serán aplicables las disposiciones previstas en el Capítulo Segundo, del Título I denominado "De los Medios Electrónicos" de este ordenamiento.

“En caso de resoluciones administrativas que consten en documentos impresos, el funcionario competente podrá expresar su voluntad para emitir la resolución plasmando en el documento impreso un sello expresado en caracteres, generado mediante el uso de su firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución.

“Para dichos efectos, la impresión de caracteres consistente en el sello resultado del acto de firmar con la firma electrónica avanzada amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, que se encuentre contenida en el documento impreso, producirá los mismos efectos que las Leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio.

“Asimismo, la integridad y autoría del documento impreso que contenga la impresión del sello resultado de la firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, será verificable mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor.

“El Servicio de Administración Tributaria establecerá los medios a través de los cuales se podrá comprobar la integridad y autoría del documento señalado en el párrafo anterior.

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

El artículo transcrito señala el mínimo de requisitos que deben contener los actos administrativos que deban notificarse.

Las fracciones II y III son prácticamente iguales a las fracciones X y XIII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en cuanto tratan del señalamiento de la autoridad emisora, lugar y fecha de emisión.

La fracción I resulta similar a la fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que menciona la necesidad de que el acto debe constar en documento escrito, agregando que éste también puede ser digital y que se presentará decodificado al particular cuando se le notifique personalmente.

La fracción IV retoma el contenido de la fracción V de la legislación administrativa ya comentada, con relación a la fundamentación y motivación del acto, sumando la expresión de resolución, objeto o propósito correspondiente.

Por un lado, la fracción V contiene el imperativo relativo a la recepción en virtud del cual, debe indicarse el nombre del receptor del acto administrativo cuando se tenga tal dato, caso contrario, *verbigracia* en el caso de la facultad de la autoridad aduanera consistente en verificar mercancía en transporte, deberán señalarse los datos suficientes que permitan su identificación.

El último párrafo contiene un requisito extra para las resoluciones administrativas determinantes de responsabilidad solidaria, consistente en el señalamiento de la causa legal de dicha responsabilidad.

Por otra parte, la fracción V encuentra vinculación con la diversa IV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues recoge lo concerniente a la ostentación de la firma del funcionario competente, contemplando la posibilidad de que dicho signo gráfico sea autógrafo, en caso de que el acto conste en documento impreso, o de carácter electrónico avanzado, en caso de que el acto sea soportado por documento digital.

Los párrafos del segundo al quinto del artículo sujeto a análisis tratan de la firma electrónica avanzada, respecto a la emisión y regulación, utilización a fin de plasmar en documento impreso en el cual conste una resolución

administrativa, un sello como expresión de voluntad de autoridad competente, produciendo efectos idénticos a los de firma autógrafa, así como de la verificación y comprobación de integridad y autoría de tal documento.

3.3.4 Artículo 68

El numeral de referencia menciona:

“Artículo 68. *Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos, que la negativa implique la afirmación de otro hecho”.*

La presunción de validez contenida en este artículo, también referida en el diverso 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es acotada a los actos y resoluciones de las autoridades fiscales. También, se hace alusión a la calidad *“iuris tantum”* de dicha presunción y a la figura de la carga probatoria.

3.3.5 Artículo 141

Este artículo establece:

“Artículo 141. *Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:*

“I. *Depósito en dinero, carta de crédito u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141-A de este Código.*

“II. *Prenda o hipoteca.*

“III. *Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.*

“Para los efectos fiscales, en el caso de que la póliza de fianza se exhiba en documento digital, deberá contener la firma electrónica avanzada o el sello digital de la afianzadora.

“IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

“V. Embargo en la vía administrativa.

“VI. Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

“La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes.

“El Reglamento de este Código establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro o embargo de otros bienes.

“En ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía.

“La garantía deberá constituirse dentro de los treinta días siguientes al en que surta efectos la notificación efectuada por la autoridad fiscal correspondiente de la resolución sobre la cual se deba garantizar el interés fiscal, salvo en los casos en que se indique un plazo diferente en otros preceptos de este Código.

“Conforme al artículo 135 de la Ley de Amparo, tratándose de los juicios de amparo que se pidan contra el cobro de las contribuciones y aprovechamientos, por los causantes obligados directamente a su pago, el interés fiscal se deberá asegurar mediante el depósito de las cantidades que correspondan ante la Tesorería de la Federación o la Entidad Federativa o Municipio que corresponda.

“En los casos en que de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se solicite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la suspensión contra el cobro de contribuciones o aprovechamientos, el interés fiscal se deberá asegurar mediante el depósito de las cantidades que se cobren ante la Tesorería de la Federación o la Entidad Federativa o Municipio que corresponda.

“Para los efectos del párrafo anterior, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no exigirá el depósito cuando se trate del cobro de sumas que, a juicio del Magistrado o Sala que deba conocer de la suspensión, excedan la posibilidad del solicitante de la misma, cuando previamente se haya constituido garantía ante la autoridad exactora, o cuando se trate de personas distintas de los causantes obligados directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal en los términos indicados en los primeros dos párrafos de este artículo”.

El artículo reproducido enlista las formas de garantizar el interés fiscal de la Federación, las cuales son: garantías financieras (denotando preferencia por el depósito en dinero y la carta de crédito, prenda, hipoteca, fianza otorgada por institución autorizada, obligación solidaria por tercero idóneo y solvente, embargo en vía administrativa y, finalmente, títulos de valor o cartera de créditos, como forma auxiliar para garantizar la totalidad del crédito.

Con posterioridad, el precepto indica que la garantía debe comprender el monto adeudado de las contribuciones, su actualización y los accesorios, tanto los que se causen como los que se puedan causar dentro del plazo de doce meses, en atención a que los daños y perjuicios deparados al Estado con motivo de la falta de pago oportuno de un tributo, corren a cargo del contribuyente moroso. En caso del no cubrimiento del crédito, cada periodo de doce meses se actualizará y la comprensión de la garantía deberá ampliarse.

Así mismo, el arábigo en examen insta 2 encomiendas, una dirigida al Ejecutivo de la Unión en cuanto al establecimiento de los requisitos de la garantía y otra a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto a la vigilancia de la suficiencia de la garantía.

Luego, el numeral dirige un categórico mandato a las autoridades fiscales de no dispensar el otorgamiento de la garantía, que por regla general debe constituirse dentro de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución respectiva.

El artículo en cuestión, expresa que en los casos de suspensión solicitada ante el órgano que conozca del Juicio de Amparo o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el interés fiscal se garantizará por medio de depósito en la tesorería que corresponda.

No obstante lo anterior, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede dispensar al solicitante del depósito en los casos de previa garantía ante la autoridad exactora o de personas indirectamente obligadas al pago.

3.3.6 Artículo 142

El anotado numeral estipula:

“Artículo 142. Procede garantizar el interés fiscal, cuando:

“I. Se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, inclusive si dicha suspensión se solicita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

“II. Se solicite prórroga para el pago de los créditos fiscales o para que los mismos sean cubiertos en parcialidades, si dichas facilidades se conceden individualmente.

“III. Se solicite la aplicación del producto en los términos del Artículo 159 de este Código.

“IV. En los demás casos que señalen este ordenamiento y las leyes fiscales.

“No se otorgará garantía respecto de gastos de ejecución, salvo que el interés fiscal esté constituido únicamente por éstos”.

Este numeral contiene los casos en que proceden garantizar el interés fiscal.

En la fracción I se indica la necesidad de garantizar el interés fiscal cuando se solicite la suspensión del procedimiento económico-coactivo, aún dentro del procedimiento contencioso administrativo del ámbito federal.

La fracción II señala que debe garantizarse el interés fiscal cuando el contribuyente asuma el pago futuro o en parcialidades de la deuda.

La fracción III establece el requerimiento de garantía en el caso de solicitud de aplicación del producto durante la sustanciación de la controversia entre autoridad fiscal federal y local, cuando ésta haya embargado primeramente los bienes, en términos del artículo 159 del mismo ordenamiento.

La fracción IV hace extensiva la garantía del interés fiscal a los demás casos señalados en el código tributario y otros ordenamientos fiscales.

Al final el artículo comentado contiene una excepción al otorgamiento de garantía con relación a los gastos de ejecución, salvo que sólo éstos constituyen el interés fiscal.

3.3.7 Artículo 144

El artículo en cuestión a la letra dice:

“Artículo 144. No se ejecutarán los actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal, satisfaciendo los requisitos legales. Tampoco se ejecutará el acto que determine un crédito fiscal hasta que venza el plazo de cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación, o de quince días, tratándose de la determinación de cuotas obrero-patronales o de capitales constitutivos al seguro social. Si a más tardar al vencimiento de los citados plazos se acredita la impugnación que se hubiere intentado y se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución.”

“Cuando el contribuyente hubiere interpuesto en tiempo y forma el recurso de revocación o, en su caso, el procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación de los que México es parte, el plazo para garantizar el interés fiscal será de cinco meses siguientes a partir de la fecha en que se interponga cualquiera de los referidos medios de defensa, debiendo el interesado acreditar ante la autoridad fiscal que lo interpuso dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a esa fecha, a fin de suspender el procedimiento administrativo de ejecución.

“Cuando en el medio de defensa se impugnen únicamente algunos de los créditos determinados por el acto administrativo, cuya ejecución fue suspendida, se pagarán los créditos fiscales no impugnados con los recargos correspondientes.

“Cuando se garantice el interés fiscal el contribuyente tendrá obligación de comunicar por escrito la garantía, a la autoridad que le haya notificado el crédito fiscal.

“Si se controvierten sólo determinados conceptos de la resolución administrativa que determinó el crédito fiscal, el particular pagará la parte consentida del crédito y los recargos correspondientes, mediante declaración complementaria y garantizará la parte controvertida y sus recargos.

“En el supuesto del párrafo anterior, si el particular no presenta declaración complementaria, la autoridad exigirá la cantidad que corresponda a la parte consentida, sin necesidad de emitir otra resolución. Si se confirma en forma definitiva la validez de la resolución impugnada, la autoridad procederá a exigir la diferencia no cubierta, con los recargos causados.

“No se exigirá garantía adicional si en el procedimiento administrativo de ejecución ya se hubieran embargado bienes suficientes para garantizar el interés fiscal o cuando el contribuyente declare bajo protesta de decir verdad que son los únicos que posee. En el caso de que la autoridad compruebe por cualquier medio que esta declaración es falsa podrá exigir garantía adicional, sin perjuicio de las sanciones que correspondan. En todo caso, se observará lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 141 de este Código.

“También se suspenderá la ejecución del acto que determine un crédito fiscal cuando los tribunales competentes notifiquen a las autoridades fiscales sentencia de concurso mercantil dictada en términos de la ley de la materia y siempre que se hubiese

notificado previamente a dichas autoridades la presentación de la demanda correspondiente.

“En el caso del impuesto empresarial a tasa única causado con posterioridad a la declaratoria de concurso mercantil decretada por el tribunal competente, el cobro de dicho impuesto se suspenderá desde la notificación de dicha declaratoria, hasta que se firme el convenio respectivo entre el contribuyente con los acreedores y el fisco federal o en su caso sea decretada la quiebra del mismo.

“El impuesto señalado en el párrafo anterior podrá incluirse dentro de la condonación a que se refiere el artículo 146-B del Código Fiscal de la Federación.

“Las autoridades fiscales continuarán con el procedimiento administrativo de ejecución a fin de obtener el pago del crédito fiscal, cuando en el procedimiento judicial de concurso mercantil se hubiere celebrado convenio estableciendo el pago de los créditos fiscales y éstos no sean pagados dentro de los 30 días siguientes a la celebración de dicho convenio o cuando no se dé cumplimiento al pago con la prelación establecida en este Código. Asimismo, las autoridades fiscales podrán continuar con dicho procedimiento cuando se inicie la etapa de quiebra en el procedimiento de concurso mercantil en los términos de la ley correspondiente.

“En caso de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesados podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del juicio respectivo u ocurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora, si se está tramitando recurso, acompañando los documentos en que conste el medio de defensa hecho valer y el ofrecimiento o, en su caso otorgamiento de la garantía del interés fiscal. El superior jerárquico aplicará en lo conducente las reglas establecidas por este Código para el citado incidente de suspensión de la ejecución”.

El presente artículo regula la no ejecutoriedad de los actos administrativos y de manera específica, la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, también conocido como procedimiento económico coactivo, como consecuencias de garantizar el interés fiscal, satisfaciendo los requisitos legales.

La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución se encuentra en conexión con los medios de defensa susceptibles de ser interpuestos por el gobernado para refutar la legalidad y validez del crédito fiscal fincado.

En tal medida, los plazos para garantizar el interés fiscal dependen del medio de defensa interpuesto en contra del crédito fiscal. Así, en el caso de interponer juicio de nulidad, el plazo será de cuarenta y cinco días, en tanto que si se promueve recurso de revocación o procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación de los que México es parte, el plazo será de cinco meses y si el contribuyente recurre en inconformidad en contra del crédito fiscal fincado con motivo de la determinación de cuotas obrero-patronales o de capitales constitutivos al seguro social, el plazo será de quince días.

La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución cobra vigencia, surtiendo plena eficacia jurídica, cuando el contribuyente acredita ante el órgano resolutor y ante la autoridad que notificó el crédito fiscal, la interposición oportuna del medio de defensa, la garantía del interés fiscal y la satisfacción de los requisitos legales.

La impugnación del crédito fiscal de integralidad, so pena de que la suspensión del procedimiento económico coactivo no comprenda la total cantidad presuntamente adeudada al Fisco Federal. De tal suerte, en el caso de que se controvertan sólo determinados conceptos de la resolución administrativa que determinó el crédito fiscal o en el medio de defensa se impugnen únicamente algunos de los créditos determinados por el acto administrativo, se entenderá consentidos la parte no controvertida o los créditos fiscales no impugnados y consecuentemente deberán ser pagados con los recargos correspondientes.

No resulta necesaria la presentación de garantía adicional, si en el procedimiento administrativo de ejecución ya se han embargado bienes suficientes para garantizar el interés fiscal o ante la declaratoria (sujeta a confirmación) del contribuyente de no tener más bienes, toda vez que la

autoridad ha colmado unilateralmente el supuesto de la fracción V del artículo 141 del código tributario de la Unión.

Sin embargo, existe una excepción a la relatada forma de actualización de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, relativa al concurso mercantil, supeditada a la observancia de tres requisitos: a) notificación oportuna de la sentencia; b) dictada por tribunales competentes y en términos de la ley de la materia; y c) notificación previa de la presentación de la demanda.

La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución actualizada por la preliminar vía excepcional, concluirá con la existencia del convenio que establezca el pago de créditos fiscales, cuando no sean cubiertos en los treinta días posteriores o con la prelación establecida en el ordenamiento que se comenta, o cuando se inicie la etapa de quiebra en el procedimiento.

Finalmente, el artículo 144 indica la posibilidad de promover el incidente de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, en caso de negativa o violación a dicha providencia cautelar, ante la Sala Fiscal o ante el superior jerárquico de la autoridad ejecutora, según se encuentre en trámite el juicio de nulidad o el recurso de revocación, acompañando la documentación del medio de defensa y el ofrecimiento o en su caso, otorgamiento de la garantía del interés fiscal.

3.4 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

3.4.1 Artículo 1

El presente artículo establece:

“Artículo 1. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los

tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.

“Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

“Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso”.

El artículo 1 indica que, por regla general, los juicios promovidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se sujetarán a lo que dispone la ley en comento y excepcionalmente, se tomarán en cuenta las disposiciones de tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, principalmente por controversias de comercio exterior.

Asimismo, el artículo 1 contiene el principio de litis abierta, en virtud del cual, cuando el actor impugne la resolución recaída a un recurso de revocación, se entenderá que impugna conjuntamente la resolución recurrida, a lo que podrá plantear nuevos argumentos de ilegalidad e invalidez.

Cabe señalar, que la aplicación del principio de litis abierta está supeditada a la acreditación de la procedencia del recurso administrativo interpuesto.

3.4.2 Artículo 2

El referido artículo señala:

“Artículo 2. *El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

“Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

“Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley”.

Como se aprecia, este numeral hace referencia a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dividiéndolo en 3 grupos: a) las resoluciones definitivas que establece la Ley Orgánica de dicho órgano jurisdiccional; b) actos administrativos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando se controviertan en unión al primer acto de aplicación; y c) juicio de lesividad.

3.4.3 Artículo 3

Este dispositivo legal a la letra dice:

“Artículo 3. *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.*

“c) *El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento*

en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.

“Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los 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 el arábigo 3 se establecen las partes del procedimiento contencioso administrativo del fuero federal, demandante, demandado y tercero perjudicado.

El demandante puede ser el administrado que impugna un acto administrativo que repercute en su esfera jurídica, considerando que es ilegal e inválido o la autoridad administrativa federal que controvierta una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime su desajuste a derecho.

Con carácter de demandado pueden fungir: la autoridad que dictó la resolución controvertida, el administrado a quien favorezca la resolución impugnada vía juicio de lesividad y el titular del ente federal que haya celebrado un acto de coordinación con una autoridad federativa cuando se impugnen resoluciones de ésta respecto de las materias competencia del Tribunal.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien podrá comparecer voluntariamente, es parte en el procedimiento contencioso administrativo, ya que le asiste legitimación procesal en caso de controvertirse el interés fiscal de la Federación.

El que tenga un derecho incompatible con el demandante también es parte en el procedimiento contencioso administrativo, porque de acreditarse los extremos de la acción, existiría una afectación jurídica en detrimento de tal persona, quien pretende la subsistencia de legalidad y validez del acto controvertido.

3.4.4 Artículo 8

Este artículo es del tenor que sigue:

“Artículo 8. *Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:*

“I. *Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.*

“II. *Que no le competa conocer a dicho Tribunal.*

“III. *Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.*

“IV. *Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.*

“Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

“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 aquéllos cuya interposición sea optativa.*

“VII. *Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía.*

“Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.

“VIII. *Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.*

“IX. *Contra reglamentos.*

“X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

“XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

“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 de Comercio Exterior.

“XIV. 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.

“XV. 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.

“No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

“XVI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una ley fiscal o administrativa.

“La procedencia del juicio será examinada aun de oficio”.

En el numeral reproducido se estipulan las causales de improcedencia.

La fracción I refiere no sólo una causal de improcedencia de juicio de nulidad, sino de toda la institución del proceso. Efectivamente, la no afectación del interés jurídico de quien demanda provoca el incumplimiento del presupuesto principal del proceso, ya que en virtud del mismo se determina la correcta

interpretación y aplicación de la norma jurídica al caso concreto, ergo, sino existe un interés del gobernado contemplado por el orden jurídico, que se presume afectado por un acto público o privado, no existe el objeto del proceso.

La fracción II señala que el juicio de nulidad es improcedente en contra de los actos que no competan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, referidos primigeniamente en el artículo 2 del ordenamiento en estudio.

La fracción III, al señalar la identidad de materia, partes y acto impugnado con relación a una sentencia previa, alude a la causal de improcedencia que constituye la figura de cosa juzgada. Cabe mencionar que la sentencia indicada en la fracción III es de carácter definitivo y debe haber adquirido firmeza, de lo contrario, se presentaría una excepción, ya que la misma Sala Fiscal puede volver a conocer en múltiples ocasiones del caso con identidad de materia, partes y acto impugnado, al cumplimentar las sentencias que dicte el órgano del Poder Judicial de la Federación que haya conocido del Juicio de Amparo y/o del recurso de revisión.

La fracción IV relata la improcedencia del juicio de nulidad en contra de la resolución controvertida que se haya consentido, lo cual se advierte de la no interposición oportuna de tal juicio u otro medio de defensa que no sea previo y optativo al mismo.

El consentimiento no se patentizará en el supuesto de que el demandante no solicite el examen de legalidad y validez de los actos que sean producto o consecuencia del que sea expresamente impugnado.

La fracción V estatuye la litispendencia como causal de improcedencia, es decir, que el acto sujeto a examen de legalidad en mérito de recurso administrativo, juicio de nulidad o de lesividad, cuya resolución definitiva no se ha dictado, no es susceptible de impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La fracción VI indica la improcedencia derivada del no agotamiento de medio de defensa previo, conocido como principio de definitividad, el cual se advierte relativo, dado que el medio de defensa puede ser de naturaleza optativa.

La fracción VII menciona la improcedencia relativa a los actos conexos con aquellos que hayan sido impugnados por otros medios de defensa, que no se consideren optativos, de lo cual se desprende, la hibridación de las causales de litispendencia y de principio de definitividad. Existe conexidad cuando concurren las causas de acumulación del mismo procedimiento contencioso administrativo.

La fracción VIII alude a la causal de improcedencia relativa a la litispendencia relativa a la sustanciación de proceso ante un órgano jurisdiccional de pleno derecho.

La fracción IX resulta diáfana al señalar que los actos creados en ejercicio de la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo de la Unión, no son impugnables vía juicio de nulidad.

Las fracciones X y XI expresan que la ausencia de conceptos de impugnación o la inexistencia de la resolución impugnada, provocan la improcedencia, lo cual resulta lógico, atento a que, conjuntamente con la afectación del interés fiscal, resultan presupuestos esenciales para el establecimiento de la relación jurídico-procesal de lo contencioso administrativo.

Las fracciones XII y XIII apuntan las causales de improcedencia relativas a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, concernientes al principio de definitividad, litispendencia y cumplimiento de decisiones, con lo cual se renuncia a la jurisdicción nacional.

La fracción XIV anota la improcedencia respecto a los actos dictados por el ente administrativo dentro de un procedimiento de resolución de controversias en un tratado internacional para evitar doble tributación, siempre que tal procedimiento

haya comenzado con posterioridad a la sustanciación del recurso de revocación o del procedimiento contencioso administrativo.

La fracción XV estipula la improcedencia del juicio de nulidad, en contra de las resoluciones determinantes de impuestos y accesorios por autoridad extranjera, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) el cobro y recaudación de los impuestos y accesorios determinados sean encomendados a las autoridades fiscales nacionales; b) observancia de tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de contribuciones; y c) no impugnación de vicios propios de los actos de cobro y recaudación.

La fracción XVI hace extensiva la improcedencia a los demás casos establecidos en el mismo u otro ordenamiento, como pueden ser, las resoluciones que sean inatacables por disposición expresa del Pacto Federal.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene facultad para examinar y pronunciarse respecto a la procedencia del juicio, en todo momento dentro la sustanciación del mismo.

3.4.5 Artículo 9

El precepto de referencia es de la literalidad subsecuente:

“Artículo 9. Procede el sobreseimiento:

“I. Por desistimiento del demandante.

“II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

“III. 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.

“IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.

“V. Si el juicio queda sin materia.

“VI. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

“El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial”.

El dispositivo legal transcrito contiene las causales de sobreseimiento, figura que se actualiza, como referimos anteriormente, cuando la improcedencia aparece o sobreviene en el transcurso del proceso.

La fracción I menciona que el desistimiento del demandante trae como consecuencia la improcedencia, situación que deviene lógica, en atención a que para la culminación del proceso en todas sus partes, resulta indispensable la existencia y subsistencia de la acción por medio de la cual se inste al órgano jurisdiccional.

La fracción II señala que se actualiza el sobreseimiento cuando aparezca o sobrevenga alguna hipótesis de las numeradas en el artículo inmediato anterior, lo cual apoya nuestra postura respecto al sobreseimiento como manifestación fáctica de la improcedencia.

La fracción III hace alusión al sobreseimiento en caso de fallecimiento del actor, siempre que la pretensión sea intransmisible o si la defunción deja sin materia el proceso, ambas dos condiciones que se colman en el caso de que se impugne una resolución sancionatoria con motivo de responsabilidad administrativa de servidor público, únicamente por lo que se refiere a la solicitada restitución al cargo.

La fracción IV señala que opera el sobreseimiento cuando la autoridad deje sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre que se cumpla con la categórica exigencia de satisfacer la pretensión del demandante.

Como señalamos con antelación, la pretensión consiste en las reclamaciones concretas que realiza, en la especie, el administrado en contra de la actuación de la autoridad administrativa federal que considera carente de legalidad y validez y en virtud de la cual, sufre una afectación en su esfera jurídica. Tales reclamaciones concretas persiguen como finalidad la subordinación del interés de la autoridad presumiblemente transgresora del orden jurídico al interés del administrado, cuando son dadas a conocer al tribunal administrativo federal a través del ejercicio de la acción.

Al estudio de la fracción IV, resulta puntual traer a colación el texto de la diversa IV del artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, que representa precedente de aquélla:

“Artículo 203. Procede el sobreseimiento:

“... ”

“IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.

...”

Del análisis comparativo de ambas dos fracciones, se advierte que anteriormente no era indispensable la satisfacción de la pretensión del demandante, lo que pone de manifiesto una evolución legislativa, en aras de atender una problemática procesal, consistente en la indebida utilización de la hipótesis en cuestión por parte de la autoridad demandada.

En ese orden de ideas, el tribunal administrativo está conminado, con anterioridad a decretar el sobreseimiento con apoyo en la fracción IV, a analizar exhaustivamente la pretensión del demandante, conjuntamente con la resolución impugnada y con el acto por medio del cual se deja sin efectos ésta.

Apoya lo argüido, la siguiente jurisprudencia del máximo tribunal:

“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA CAUSA DE SOBRESEIMIENTO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 9o.,

FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO RELATIVO, SE ACTUALIZA CUANDO LA REVOCACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO SATISFACE LA PRETENSIÓN DEL DEMANDANTE. De acuerdo con el criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades no pueden revocar sus actos si en ellos se otorgan beneficios a los particulares, pues en su caso procede el juicio de lesividad. Asimismo, la autoridad competente podrá revocar sus actos antes de iniciar el juicio de nulidad o durante el proceso. En el primer supuesto, será suficiente que la revocación extinga el acto administrativo impugnado, quedando la autoridad, en algunos casos, en aptitud de emitirlo nuevamente; en cambio, si la revocación acontece una vez iniciado el juicio de nulidad y hasta antes del cierre de instrucción, para que se actualice la causa de sobreseimiento a que se refiere el precepto indicado es requisito que se satisfaga la pretensión del demandante, esto es, que la extinción del acto atienda a lo efectivamente pedido por el actor en la demanda o, en su caso, en la ampliación, pero vinculada a la naturaleza del acto impugnado. De esta manera, conforme al precepto indicado, el órgano jurisdiccional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previo al sobreseimiento del juicio de nulidad, debe analizar si la revocación satisface las pretensiones del demandante, pues de otro modo deberá continuar el trámite del juicio de nulidad. Lo anterior es así, toda vez que el sobreseimiento en el juicio de nulidad originado por la revocación del acto durante la secuela procesal no debe causar perjuicio al demandante, pues estimar lo contrario constituiría una violación al principio de acceso a la justicia tutelado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

“Jurisprudencia 2a./J. 156/2008, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 226”.

La autoridad demandada al dejar sin efectos la resolución impugnada, debe realizarlo de forma plena e incondicional, sin dejar a salvo sus facultades para reiterarla. Al respecto, se citan los siguientes criterios:

“SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PARA QUE PROCEDA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN O ACTO IMPUGNADOS AL HABERLOS REVOCADO LA AUTORIDAD DEMANDADA, DEBE EVIDENCIARSE CLARAMENTE SU VOLUNTAD DE EXTINGUIRLOS DE MANERA PLENA E INCONDICIONAL Y DE

NO REITERARLOS. El artículo 22, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo permite a las autoridades demandadas en la contestación de la demanda de nulidad o hasta antes del cierre de la instrucción, allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada, y el artículo 9o., fracción IV, de la citada ley establece que procede el sobreseimiento si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante; en consecuencia, para que la mencionada revocación conduzca al sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo por cesación de efectos de la resolución o acto referidos, es requisito sine qua non que quede satisfecha la pretensión del demandante, lo que necesariamente implica que la revocación administrativa debe evidenciar claramente la voluntad de la autoridad de extinguir de manera plena e incondicional la resolución o actos impugnados y de no reiterarlos, pues lo que el actor persigue a través de sus conceptos de impugnación es su nulidad lisa y llana.

“Tesis: IV.3o.A.99 A, Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 2233”.

“SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD. ES IMPROCEDENTE DECRETARLO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR EL HECHO DE QUE LA DEMANDADA REVOQUE EL ACTO COMBATIDO PERO DEJE A SALVO LAS FACULTADES DISCRECIONALES DE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EMITIRLO Y ASÍ LO ESTIME LA SALA FISCAL EN SU SENTENCIA EN LUGAR DE DECLARAR SU NULIDAD LISA Y LLANA, PUES NO SE COLMA LA PRETENSIÓN DEL ACTOR. El artículo 22, tercer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo permite a la autoridad demandada en el juicio de nulidad, al producir su contestación a la demanda o hasta antes de cerrada la instrucción, revocar la resolución impugnada, y el numeral 9o., fracción IV, de la propia ley señala que procede el sobreseimiento si aquella deja sin efectos el acto impugnado, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del actor. Así, lo expuesto revela que la intención del legislador al permitir la causa de sobreseimiento en los términos apuntados tiene por objeto restablecer la situación jurídica que tenía el particular hasta antes de acudir a la instancia jurisdiccional, esto es, que ese nuevo acto revoque en forma absoluta la resolución o acto impugnado, pues de lo contrario, de hacerlo en forma relativa,

verbigracia, cuando se revoca pero dejando a salvo las facultades discrecionales de la autoridad que resulte competente para emitirlo nuevamente y así lo considera la Sala Fiscal en su sentencia, dicha revocación no satisface la pretensión del actor que es la declaratoria de nulidad lisa y llana del acto debatido, en tanto que aquella determinación provocaría una sucesión indefinida de resoluciones por parte de la autoridad, prolongando de manera indebida la administración de justicia y contraviniendo el principio de expeditez que tutela el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Tesis: IV.1o.A.83 A, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 1854”.

En la misma tesitura, resulta inadmisibile el sobreseimiento del juicio de nulidad con apoyo en la fracción IV que se analiza, si la autoridad demandada cancela el crédito fiscal controvertido aduciendo pago o compensación del mismo o si deja sin efecto una resolución que resuelve una solicitud de devolución, tal como se advierte de los siguientes criterios:

“CAUSAL DE IMPROCEDENCIA. ES INFUNDADA SI LA AUTORIDAD LA FUNDA EN UNA CANCELACIÓN DEL CRÉDITO ADUCIENDO EL PAGO DEL MISMO. *Si de la lectura que se realice al oficio exhibido por la autoridad enjuiciada para acreditar lo sustentado en la causal de improcedencia del juicio que hizo valer en la contestación de demanda, con apoyo en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, se advierte que el Titular de la Subdelegación Puebla Sur del Instituto Mexicano del Seguro Social informó a la Jefatura de Servicios Jurídicos de la Delegación Estatal citada, que se determinó la cancelación del crédito fiscal controvertido y fue notificada el mismo día en que fue saldado el crédito de origen, se debe concluir que tal motivación resulta insuficiente para acreditar que no se afecta el interés jurídico de la demandante, pues si la razón primordial que les llevó a considerar que era procedente su cancelación, fue que la contribuyente saldó dicho crédito, entendiéndose como tal que efectuó el pago del crédito en cuestión, ello constituye motivo bastante para desestimar la causal de improcedencia y sobreseimiento que se analiza, en razón de que el pago de un crédito no implica su consentimiento, pues en todo caso dicho pago pudo haberse realizado con la intención de que la autoridad demandada no iniciara el procedimiento administrativo de*

ejecución para hacer efectivo tal crédito, circunstancia que resulta válida, pues precisamente una de las formas de garantizar el interés fiscal a efecto de suspender la ejecución del crédito fiscal es la prevista en la fracción I del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, consistente en el "I. Depósito en dinero (...)", por lo cual al ser el pago una forma de depósito en dinero, es evidente que la hoy actora acreditó haber constituido garantía fiscal respecto del crédito que hoy se impugna, mas en ningún momento que no tenga interés en controvertirlo, en función de haberlo pagado.

"Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Año VI, Quinta Época, número 69, septiembre de 2006, página 191, Criterio Aislado, Primera Sala Regional de Oriente, Juicio Contencioso Administrativo 3826/05-12-01-3".

"SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO. NO PROSPERA BAJO LA RAZÓN DE "CRÉDITO PAGADO" O "ASUNTO TERMINADO POR COMPENSACIÓN". *La causal de improcedencia del juicio prevista en la fracción IV del artículo 202 del código Fiscal de la Federación, opera por consentimiento del acto impugnado, entendiéndose por éste únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa legal en los términos de las leyes respectivas o juicio ante este tribunal en los plazos que señala este Código; bajo ese lineamiento, es claro que no puede darse la improcedencia de la instancia contencioso-administrativa cuando se alega que el crédito en controversia 'fue enterado' o bien 'compensado' atento a que la hipótesis jurídica contemplada en la fracción IV del ordinal 202 del Código en cita, gira en torno a los medios de defensa legal que son promovidos fuera de los plazos previstos en la ley, por lo que cualquier razón ajena a ese evento vuelve infundada la pretensión de sobreseimiento. Vale agregar que la finalidad de un pago previo a su impugnación, tiene como objeto por una parte, impedir la generación de la actualización de una contribución o derecho, así como sus multas, además de frenar el acrecentamiento en el monto de los recargos, conceptos que se siguen incrementando de no obtenerse una resolución favorable que anule el crédito fiscal, y por otro lado, que el entero del adeudo es una forma de garantía del interés del fisco federal que conlleva a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. Por otra parte, tocante a la improcedencia del juicio bajo la razón de "compensación" del crédito impugnado; ello además de no ser una causal de improcedencia del juicio incluida en la fracción, artículo y Código en consulta, no puede impedir que el particular acuda a los medios de defensa legal que le permite la ley, pues éstos, son irrenunciables conforme a lo*

ordenado en el artículo 6° del Código Civil Federal.

“Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Año III, Quinta Época, número 29, mayo de 2003, Tomo II, página 465, Criterio Aislado, Sala Regional del Noroeste I, Juicio Contencioso Administrativo 22/02/-01-01-9”.

“CAUSAL DE IMPROCEDENCIA. NO PROCEDE EL SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO SI LA AUTORIDAD DEJA SIN EFECTO LA RESOLUCIÓN QUE RESUELVE UNA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN. Se actualizan los supuestos a que se refieren los artículos 202, fracción I, en relación con el diverso 203, fracciones II y IV, ambos del Código Fiscal de la Federación y deviene fundada la causal de improcedencia intentada, al haberse dejado sin efecto la resolución impugnada, dado que ésta deja de afectar los intereses de la promovente, sin embargo, la misma es insuficiente para decretar el sobreseimiento del juicio, en virtud de seguir existiendo una afectación ala impetrante, puesto que el acto que la demandada dejó sin efecto, se refiere a una solicitud de devolución, la cual no ha sido resuelta por la autoridad recaudadora. Ello es así, ya que al haber sido dejada sin efecto la resolución impugnada, se omite dar respuesta a la petición efectuada por la enjuiciante, por lo tanto, resulta nítido que a la promovente se le sigue dejando en un estado de indefensión al no haber un pronunciamiento en lo relativo a su solicitud de devolución, de ahí que se estime que de sobreseer el juicio que se resuelve, se estaría impidiendo que la Administración Local de Recaudación correspondiente emita un pronunciamiento en cuanto a la petición formulada por la contribuyente. Máxime si consideramos que la facultad que tienen las autoridades de devolver las cantidades pagadas indebidamente, o bien, como saldos a favor, una vez que han sido solicitadas por los particulares, es una facultad reglada que no puede dejar de resolverse.

“Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Año VII, Quinta Época, número 73, enero de 2007, página 2074, Criterio Aislado, Sala Regional del Golfo Norte, Juicio Contencioso Administrativa 3653/05-18-01-7”.

Por su parte, la fracción V menciona que opera el sobreseimiento cuando el juicio queda sin materia, es decir, cuando ya no existe un conflicto de intereses jurídicos presto a dirimir por el órgano jurisdiccional.

La fracción VI hace extensiva la figura del sobreseimiento a los demás casos que por disposición legal el asunto sea inatendible para el tribunal administrativo, como cuando el juicio quede sin materia al haber quedado condonadas las deudas que constituyan el crédito fiscal que se impugna o cuando se publiquen normas de carácter general que determinen beneficios de aplicación retroactiva que dejen satisfecha la pretensión del demandante.

Finalmente, el artículo 9 dice que la figura del sobreseimiento puede presentarse de manera total o parcial.

3.4.6 Artículo 13

El presente artículo es de la literalidad siguiente:

***“Artículo 13.** La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:*

***“I.** De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:*

***“a)** Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.*

***“b)** Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.*

***“II.** De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.*

***“III.** De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que*

éste se haya emitido, 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 desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

“Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por el Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

“Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

“En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación”.

El artículo reproducido menciona los dos plazos en que deberá presentarse la demanda por escrito que inste el procedimiento contencioso administrativo al ente competente del tribunal administrativo.

La demanda de nulidad se presentará dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a: a) el surtimiento de efectos de la notificación de la resolución

impugnada, pudiéndose impugnar conjuntamente el primer acto de aplicación del acto administrativo de carácter general; b) al inicio de vigencia del acto administrativo de carácter general que sea autoaplicativo; y c) al surtimiento de efectos de la notificación de la resolución del tribunal administrativo federal que resuelva una queja, considerando que ésta es improcedente y deba tramitarse como juicio.

La demanda de lesividad se presentará dentro de los cinco años a partir del día siguiente de la fecha de emisión de la resolución favorable al administrado de la cual se demande su modificación o nulidad o, si dicha resolución tiene efectos de tracto sucesivo, a partir de la fecha del último efecto.

El artículo 13 también indica que el demandante puede enviar la demanda por el Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo y señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional.

El demandante que tenga su domicilio ubicado dentro de la jurisdicción de la Sala de instrucción, deberá presentar su demanda en la oficialía de partes de ésta y señalar domicilio para recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial respectiva.

El plazo para la presentación de la demanda de nulidad puede interrumpirse hasta por un año cuando el interesado fallezca si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión, o en los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial.

En el supuesto de que el particular solicite el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado internacional para evitar la doble tributación, incluyendo el procedimiento arbitral si hubiere, se suspenderá el plazo para presentación de la demanda de nulidad, sin que la ley comentada indique la temporalidad de la suspensión.

3.4.7 Artículo 14

Este numeral manifiesta:

“Artículo 14. *La demanda deberá indicar:*

“I. *El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.*

“II. *La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.*

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

“IV. *Los hechos que den motivo a la demanda.*

“V. *Las pruebas que ofrezca.*

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

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

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

“VI. *Los conceptos de impugnación.*

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

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

“En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

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

“Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

“En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala”.

Como se advierte, el numeral 14 indica los elementos que debe contener la demanda ante el tribunal administrativo federal, así como las consecuencias de la omisión de cada uno de ellos.

La fracción I señala que debe expresarse el nombre del demandante, o denominación si es persona jurídico colectiva, y el domicilio, aludiendo a la ubicación del mismo con relación a la recepción de notificaciones.

La fracción II alude a la indicación del acto administrativo que se controvierte y si es de carácter general, se precisará fecha de publicación.

La fracción refiere el señalamiento del demandado y en el caso de que sea particular, también su domicilio.

En la fracción IV se establece la indicación de los hechos que den motivo a la demanda, con la finalidad de que el tribunal conozca las circunstancias fácticas previas a la interposición del medio de defensa.

La fracción V menciona el señalamiento de los medios de prueba. Ante el ofrecimiento de pruebas pericial o testimonial, el oferente debe presentar una relación de tales probanzas con los hechos, nombres y domicilios, de quienes coadyuvarán para la resolución del litigio. El demandante tiene la posibilidad de ofrecer el expediente administrativo, constante en la documentación del procedimiento previo a la resolución impugnada, el cual será remitido por la autoridad y permanecerá en el recinto del tribunal para su consulta.

La fracción VI contempla el señalamiento de los conceptos de impugnación, que son los silogismos jurídicos, por medio de los cuales se pretende demostrar la ilegalidad e invalidez del acto controvertido.

La fracción VII establece un elemento opcional de la demanda, que es el nombre y domicilio del tercero interesado, parte que eventualmente existe en el juicio administrativo.

La fracción VIII establece la petición concreta que puede expresar el demandante, especificando el caso de solicitud de condena.

El artículo 14 alude a que sólo en caso de que se impugnen resoluciones conexas o exista afectación de intereses jurídicos de dos o más personas, podrá establecerse litisconsorcio activa. En caso contrario, si promueven demanda dos o más personas, el Magistrado de instrucción requerirá la presentación unitaria de demandas, con apercibimiento de desechamiento.

Ante la omisión de señalar el acto controvertido o los conceptos de impugnación, se impone desechar la demanda por notoriamente improcedente.

Por otra parte, cuando se omita el señalamiento del demandado, los hechos, el tercero interesado y la petición concreta, el Magistrado de instrucción requerirá la subsanación so pena de tener por no interpuesta la demanda. Pero si la omisión es relativa a los medios probatorios, el requerimiento del Magistrado instructor será bajo el apercibimiento de tener por no ofrecidas las pruebas.

En el caso de que no se mencione el domicilio para recibir notificaciones en términos de la fracción I o se ignore el domicilio del tercero interesado, las notificaciones correspondientes se harán por estrados.

3.4.8 Artículo 15

El artículo en cuestión establece:

“Artículo 15. El demandante deberá adjuntar a su demanda:

“I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.

“II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.

“III. El documento en que conste la resolución impugnada.

“IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

“V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

“VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha

notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

“VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

“VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.

“IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

“Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

“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 para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

“Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

“Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación”.

Este dispositivo legal señala lo que se debe adjuntar al escrito de demanda, así como las consecuencias no acatar tales disposiciones.

La fracción I menciona que debe acompañarse copia de la demanda y de todos los documentos anexos para correr el debido traslado.

La fracción II establece la obligación del demandado, que actúe por medio de representante, de adjuntar el documento que acredite personalidad, en el que conste el reconocimiento de la misma por la autoridad demandada o señale los datos de registro del documento con que esté acreditada ante el tribunal.

La fracción III hace referencia al documento en el que conste la resolución impugnada, el cual preferiblemente debe constar en documento público.

La fracción IV, que excluye el requisito de la anterior fracción, refiere que en caso de impugnar la negativa ficta, se deberá acompañar el documento con el sello de recepción de la instancia no solventada.

La fracción V indica que debe adjuntarse la constancia de notificación de la resolución impugnada, a efecto de que el tribunal esté en posibilidad de cotejar la oportuna interposición del medio de defensa.

La fracción VI, que excluye el requisito de la fracción anterior, regula el caso de no recepción de constancia de notificación o que se haya llevado a cabo por correo, entonces el demandante deberá expresarlo así en su escrito de

demanda. La misma fracción estatuye la posibilidad de que la apuntada expresión sea cuestionada por la autoridad demandada.

Las fracciones VII y VIII requieren de la presentación del cuestionario y el interrogatorio, cuando se hayan ofrecido los medios de prueba pericial o testimonial, respectivamente. En tanto que la fracción IX, indica la anexión de las pruebas documentales.

La información confidencial o comercial reservada, que el demandante considere necesaria para la resolución del conflicto, deberá ser señalada y el tribunal hará la solicitud de remisión antes del cierre de la instrucción.

A efecto de que el demandante no quede en estado de indefensión por no presentar las pruebas documentales que, habiéndolas solicitado por tener derecho a ello, no haya podido obtenerlas, hará el señalamiento del lugar y datos de identificación, para que a su cargo se soliciten copias o remisión de las probanzas de cuenta, siempre que exista posibilidad legal.

Sino se adjuntan a la demanda las documentales marcadas con las fracciones I a VI, el Magistrado de instrucción requerirá su presentación, bajo pena de tener por no presentada la demanda, en tanto que sino se anexa el cuestionario para el perito, el interrogatorio para los testigos o las pruebas documentales, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Si en el documento en que conste la resolución impugnada, hay referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, el demandante no podrá revelarla, ni deberá ser puesta a disposición de los autorizados para oír y recibir notificaciones, con las salvedades indicadas en el código tributario.

3.4.9 Artículo 17

El artículo en comento indica:

“Artículo 17. *Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:*

“I. *Cuando se impugne una negativa ficta.*

“II. *Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.*

“III. *En los casos previstos en el artículo anterior.*

“IV. *Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.*

“V. *Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.*

“En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

“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, será aplicable en lo conducente, lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 15 de esta Ley.

“Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de esta Ley, las mismas se tendrán por no ofrecidas”.

En este numeral se señala la prerrogativa procesal del actor de ampliar su demanda dentro del plazo de veinte días posteriores al surtimiento de efectos de la notificación de la contestación.

La fracción I estipula la procedencia de la ampliación de la demanda en el caso de que se impugne una resolución negativa ficta, ya que en la contestación se expresarán los hechos y el derecho en el que se funde, que por supuesto resultarán novedosos para el actor.

La fracción II menciona que la ampliación procederá cuando el actor no conozca la resolución impugnada o su constancia de notificación al momento de interponer la demanda.

La fracción III refiere los supuestos de impugnación de notificaciones establecidos en el numeral 16 de la legislación en comento.

La fracción IV indica que se podrá formular ampliación de demanda, cuando el actor tenga conocimiento de cuestiones novedosas en virtud de la contestación, que no haya variado la litis.

En términos de la fracción V, la ampliación de demandan procede cuando la autoridad alegue el consentimiento de la resolución impugnada, porque el actor no la impugnó oportunamente.

Como se desprende de la lectura del numeral en cuestión, las disposiciones respecto al contenido de la ampliación de demanda, así como lo que se adjunte a la misma, presentan identidad con las propias de la demanda.

3.4.10 Artículo 19

El presente precepto a la letra dice:

“Artículo 19. *Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere 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.*

“Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

“Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente”.

Este numeral señala el plazo y forma de dar contestación a la demanda y su ampliación del juicio administrativo. Las contestaciones anotadas deberán hacerse en el plazo de cuarenta y cinco y veinte días posteriores al surtimiento de efectos de la notificación de la demanda, refutando los hechos precisamente imputados por el demandante, de lo contrario, se tendrán como ciertos, excepto que los hechos notorios o las pruebas los desvirtúen. Con lo anterior, se acata el principio de derecho que reza “el que calla, consiente los reclamos”.

En atención a la plena impartición de justicia y en aras de no propiciar el estado de indefensión, cuando no exista señalamiento de una autoridad que deba ser parte en juicio, el tribunal administrativo la llamará de oficio. Si existiera litisconsorcio pasiva, el plazo de para contestar correrá individualmente.

3.4.11 Artículo 20

El numeral en estudio señala:

“Artículo 20. *El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:*

“I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

“II. Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

“III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

“IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

“V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.

“VI. Las pruebas que ofrezca.

“VII. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas”.

El artículo insertado indica lo que se debe expresar en la contestación de la demanda.

La fracción I refiere la expresión de los incidentes de previo y especial pronunciamiento que considere el demandado deben sustanciarse, al tenor de los cuales, debe suspenderse el juicio en lo principal hasta en tanto se resuelvan.

La fracción II es diáfana en referirse a las causales de sobreseimiento.

La fracción III indica la forma de contestar los hechos imputados por el demandante.

La fracción IV establece la refutación de los conceptos de impugnación planteados por el actor.

En la fracción V se contempla la prerrogativa procesal del demandado de refutar el derecho alegado por el actor, relativo a la solicitud de indemnización.

Al tenor de la fracción VI se debe expresar las pruebas que se ofrezcan.

De manera específica a las pruebas pericial y testimonial, la fracción VII estipula que cuando se ofrezcan, el demandado debe relacionarlas con los hechos, nombres y domicilios, de quienes coadyuvarán para la resolución del litigio, so pena de tenerse por no ofrecidas.

3.4.12 Artículo 21

El artículo sujeto a análisis manifiesta:

“Artículo 21. El demandado deberá adjuntar a su contestación:

“I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

“II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

“III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

“IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

“V. Las pruebas documentales que ofrezca.

“Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

“Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 15.

“Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como

gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción”.

Como se percata de la simple lectura del artículo invocado, las fracciones I, II, III y V guardan identidad con las diversas I, II, VII y IX del artículo 15 de este ordenamiento, razón por la cual, remitimos a lo comentado con antelación.

La fracción IV contempla la prerrogativa procesal a favor del demandado, de ofrecer la ampliación del cuestionario relativo a la medio probatorio pericial brindado por el actor.

El artículo en comento, remite a lo dispuesto por el numeral 15 de la misma ley, respecto a las consecuencias de no adjuntar ciertos documentos, inclusive cuando no se hayan conseguido cuando se tenga derecho a ello.

En el párrafo final del artículo 21 se regula lo relativo a la información gubernamental confidencial o confidencial, misma que deberá señalarse sin adjuntarla y será solicitada por la Sala que instruya el juicio.

3.4.13 Artículo 22

Este arábigo expresa:

“Artículo 22. En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

“En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

“En la contestación de la demanda, o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada”.

El artículo copiado refiere la proscripción al demandante de variar de litis efectivamente planteada por el actor, bajo el advertencia de tener por inatendibles sus argumentos.

Asimismo, el artículo 22 dispone un elemento adicional al escrito de contestación de demanda, en caso de que la resolución impugnada tenga el carácter de negativa ficta, consistente en la expresión de hechos y derecho en que se apoye la misma.

Finalmente, el artículo 22 regula la posibilidad a favor de la autoridad demandada de allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada. Tal derecho facultativo de la autoridad demandada guarda íntimo ligamen con la causal de sobreseimiento estipulada en la fracción IV del artículo 9 de esta misma ley, la cual estimamos sólo se surtirá, cuando se conjuguen ambas circunstancias de revocación del acto controvertido y allanamiento, con la consecuente satisfacción, de las pretensiones del demandante.

3.4.14 Artículo 24

El artículo en cuestión indica:

“Artículo 24. Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

“I. El escrito en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

“a) Nombre y domicilio para oír notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando el solicitante tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente,

en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

“b) Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma.

“c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y

“d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar que se solicita.

“II. Con el escrito de solicitud de medidas cautelares, se anexarán los siguientes comentarios:

“a) El que pida la medida cautelar deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita, y

“b) Una copia del escrito mencionado por cada una de las partes que vayan a participar en el juicio, para correrles traslado.

“En caso de no cumplir con los requisitos de las fracciones I y II, se tendrá por no interpuesto el incidente.

“El Magistrado Instructor podrá ordenar una medida cautelar, cuando considere que los daños que puedan causarse sean inminentes. En los casos en que se pueda causar una afectación patrimonial, el Magistrado Instructor exigirá una garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida cautelar.

“En los demás casos que conozca la Sala Regional, ésta podrá dictar las medidas cautelares cuando las pida el actor pero deberá motivar cuidadosamente las medidas adoptadas; para ello, el particular justificará en su petición las razones por las cuales las medidas son indispensables”.

El artículo insertado trata de las medidas cautelares, las cuales tienen como finalidad la preservación de la materia del litigio y/o evitar que el demandante sufra un daño irreparable, siempre que no se depare perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

El escrito por medio del cual se soliciten las medidas cautelares, debe contener nombre, domicilio, resolución impugnada y fecha de notificación en los mismos términos que la demanda principal, así como los hechos que se busca proteger, la motivación de las medidas cautelares y la acreditación del derecho para gestionar la providencia.

El escrito de medidas cautelares deberá presentar aparejado sendas copias para correr traslado.

En el supuesto de que el escrito de medidas cautelares no presente la totalidad de los elementos antes referidos o las copias para traslado, el incidente se tendrá por no interpuesto.

El Magistrado que instruya el proceso podrá decretar las medidas cautelares en dos supuestos: a) cuando los daños sean inminentes y se otorgue garantía si de concederse la providencia solicitada, se cause un detrimento patrimonial y b) en los demás casos en que el actor justifique su petición.

3.4.15 Artículo 25

El precepto de referencia establece:

“Artículo 25. En el acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Si no se rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, dichos hechos se tendrán por ciertos. En el acuerdo a que se refiere este párrafo, el Magistrado Instructor resolverá sobre las medidas cautelares previas que se le hayan solicitado.

“Dentro del plazo de cinco días contados a partir de que haya recibido el informe o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala Regional dictará resolución definitiva en la que decrete o niegue las medidas cautelares solicitadas, decida, en su caso, sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual

deberá otorgarse dentro de un plazo de tres días. Cuando no se otorgare la garantía dentro del plazo señalado, las medidas cautelares dejarán de tener efecto. Mientras no se dicte sentencia definitiva, la Sala Regional que hubiere conocido del incidente, podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

“Si el obligado por las medidas cautelares no da cumplimiento a éstas o la autoridad no admite la garantía, la Sala declarará, en su caso, la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a dichas medidas e impondrá al renuente una multa por el monto equivalente de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento, el sueldo del servidor público de que se trate, su nivel jerárquico, así como las consecuencias que el no acatamiento de la suspensión hubiere ocasionado cuando el afectado lo señale. En este caso, el solicitante tendrá derecho a una indemnización por daños y perjuicios, la que, en su caso, correrá a cargo de la unidad administrativa en la que preste sus servicios al servidor público”.

El artículo 25 menciona que en el acuerdo admisorio de las medidas cautelares, el Magistrado instructor se pronunciará respecto a éstas de forma provisional dictado de la resolución y se correrá traslado del escrito de solicitud y del acuerdo a efecto de que la autoridad ejecutora rinda su informe en el plazo de tres días. Si dicho informe no se rinde o no se refutan con exactitud los hechos imputados, los mismos se tendrán por ciertos.

La Sala instructora cuenta con el plazo de cinco días para resolver en definitiva el incidente de medidas cautelares incluyendo la admisión de la garantía, a partir de la recepción del informe o del vencimiento del término respectivo.

Las medidas cautelares otorgadas permanecerán hasta el dictado de la sentencia en lo principal, salvo que el actor no otorgue la garantía dentro del plazo de tres días posteriores a la resolución interlocutoria o cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique, a consideración de la Sala del conocimiento.

En caso de que exista violación a la suspensión o rechazo de la garantía, la Sala de instrucción declarará la nulidad de la actuación violatoria, impondrá una multa debidamente motivada y determinará el derecho a indemnización a favor del solicitante.

3.4.16 Artículo 26

Este precepto refiere:

“Artículo 26. La Sala Regional podrá decretar medidas cautelares positivas, entre otros casos, cuando, tratándose de situaciones jurídicas duraderas, se produzcan daños substanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo”.

Este numeral establece la facultad del tribunal administrativo de decretar medidas cautelares positivas, esto es, providencias que impongan una obligación de hacer, haciendo referencia especial al caso de procedencia en caso de potencial daño o lesión jurídica al actor.

3.4.17 Artículo 27

El precepto indicado refiere:

“Artículo 27. En los casos en los que las medidas cautelares puedan causar daños a terceros, la Sala Regional las ordenará siempre que el actor otorgue garantía bastante para reparar mediante indemnización el daño y los perjuicios que con aquéllas pudieran causarse si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Si no es cuantificable la indemnización respectiva, la Sala Regional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

“Las medidas cautelares podrán quedar sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para indemnizar los daños y perjuicios que pudieran causarse por subsistir las medidas cautelares previstas.

“Por su parte, la autoridad puede obligarse a resarcir los daños y perjuicios que se pudieran causar al particular; en cuyo caso, el Tribunal, considerando cuidadosamente las circunstancias del caso, puede no dictar las medidas cautelares. En este caso, si la sentencia definitiva es contraria a la autoridad, la Sala Regional, la Sección o el Pleno debe condenarla a pagar la indemnización administrativa correspondiente”.

Como se advierte, el numeral reproducido relata lo concerniente a la garantía que debe otorgarse en caso de daños a terceros ajenos al conflicto, a efecto de estar en posibilidad de indemnizarlos de resultar desfavorable la sentencia definitiva. El tribunal administrativo tiene la facultad discrecional de fijar la garantía, cuando no sea cuantificable la garantía.

Aunado a las hipótesis de no otorgamiento oportuno de la garantía y de hecho superveniente, las medidas cautelares pueden quedar sin efecto si el tercero ajeno otorga contragarantía.

Bajo el principio de presunción de solvencia del Estado, la autoridad puede manifestar obligación de resarcir la afectación al particular, luego, si el tribunal ante dicho panorama se abstiene de dictar las medidas cautelares y el fallo desfavorece a la autoridad, se consignará condena de indemnización.

3.4.18 Artículo 28

El artículo de cuenta refiere:

*“**Artículo 28.** El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos.*

“I. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.

“II. Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para

correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.

“III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.

“IV. Ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo.

“V. Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citadas.

“VI. Tratándose de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

“El órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

“a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y

“b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

“VII. Exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.

“VIII. La suspensión se tramitará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en este Capítulo.

“IX. El Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

“a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.

“b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y

“c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

“X. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de esta Ley, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.

“XI. En el caso en que la ley que regule el acto administrativo cuya suspensión se solicite, no prevea la solicitud de suspensión ante la autoridad ejecutora, la suspensión tendrá el alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.

“XII. Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

“XIII. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada.

“Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

“XIV. Si la solicitud de suspensión de la ejecución es promovida por la Autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida”.

El artículo 28 relata el procedimiento que ha de sustanciarse con relación a la suspensión de la ejecución del acto administrativo, que se podrá solicitar cuando la autoridad ejecutora la niegue, cuando se rechace la garantía ofrecida o se reinicie la ejecución.

La suspensión podrá solicitarse mientras no se haya dictado sentencia, motivando la petición y los perjuicios potenciales, así como adjuntando copias de la promoción y las documentales para correr traslado.

Por regla general, deberá garantizarse suficientemente por medio de billete de depósito o póliza de fianza, a fin de subsanar la afectación al demandado o terceros de resultar desfavorable la sentencia en lo principal.

Excepcionalmente, cuando el acto administrativo cuya ejecución se pretenda suspender sea de naturaleza fiscal, se garantizará ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las disposiciones fiscales, en cuyo caso el tribunal tendrá la facultad de reducir el monto de la garantía si el monto excediere la capacidad del promovente o éste no sea el obligado directo o solidario.

La garantía se cancelará o liberará si la sentencia definitiva en lo principal resulta favorable al promovente, en tanto que si resulta desfavorable, previa comprobación de perjuicios o daños causados, la garantía se hará efectiva.

La suspensión se tramitará como incidente de medidas cautelares y por cuerda separada. En el acuerdo admisorio de la suspensión, el Magistrado instructor podrá decretar la suspensión provisional, sin perjuicio de los requisitos equiparables de las medidas cautelares, cuando no se trate de actos consumados irreparablemente, que de no decretarse la suspensión ocasionen mayores daños al actor o aplicando la figura de la apariencia del buen derecho.

El auto que decrete o niegue la suspensión provisional es susceptible de ser recurrido vía reclamación por las autoridades demandadas y vía Juicio de Amparo por el particular.

La sentencia interlocutoria de la suspensión puede ser revocada o modificada por la Sala del conocimiento, ante un hecho superveniente justificante.

3.4.19 Artículo 42

Este dispositivo legal a la letra dice:

“Artículo 42. Las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales. Sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho”.

Este artículo, de sustancia similar a los diversos 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 68 del Código Fiscal de la Federación, establece la presunción de legalidad de la actuación administrativa sujeta a examen, la cual es de carácter *“iuris tantum”*, que podrá ser desvirtuada dentro del juicio administrativo.

3.4.20 Artículo 50

El presente artículo señala:

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

“Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que

la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

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

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

“En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

“Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, respecto de los Agentes del Ministerio Público, los Peritos y los Miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio”.

El artículo 50 insertado hace mención de la forma de dictar las sentencias, ya sean definitivas o interlocutorias. Las sentencias deberán fundarse en derecho, es decir, encontrarse debidamente fundadas y motivadas, cumpliendo con los principios de congruencia interna y externa. Asimismo, las sentencias deberán tomar como parangón la pretensión del actor con relación a la resolución impugnada.

El tribunal administrativo federal detenta la facultad de invocar hechos notorios al momento de dictar las sentencias.

Bajo el razonamiento de que la pretensión principal del actor se traduce en que la resolución impugnada pierda plena y totalmente su existencia jurídica, el tribunal administrativo deberá analizar preferentemente los agravios encaminados a provocar la nulidad lisa y llana de la actuación controvertida.

De igual manera que para el demandado, el tribunal no encuentra permiso de variar la litis efectivamente planteada en juicio, lo cual no se observa, si únicamente corrige errores en la cita de preceptos o analiza conjuntamente los argumentos hechos valer.

Con relación al principio de litis abierta, el tribunal administrativo podrá pronunciarse respecto a la legalidad del acto recurrido cuando la resolución impugnada sea la dictada en recurso administrativo, siempre que cuente con los elementos necesarios.

Observando la regla general de que el órgano jurisdiccional sólo puede desplegar sus funciones cuando advierta los presupuestos requeridos, no se puede dictar una sentencia respecto a un acto que no se haya impugnado expresamente.

En caso de que se otorgue efectos restitutorios o devolución de una cantidad, el tribunal deberá confirmar la existencia del derecho o el monto a devolver con relación a la ilegalidad del acto controvertido.

Cuando se impugne una separación del servicio por Agentes del Ministerio Público de la Federación, peritos o miembros del cuerpo de Policía de la Federación, y la sentencia demuestre lo injustificado de tal separación, no procederá la restitución al cargo, con la salvedad constitucional.

3.4.21 Artículo 59

El artículo en estudio señala:

“Artículo 59. *El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate”.*

De la lectura del artículo transcrito, se aprecian que el recurso de reclamación procede en contra de las resoluciones que dicte el Magistrado de instrucción que: a) admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la ampliación de la demanda, la contestación de ambas o alguna prueba; b) decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio y c) admitan o rechacen la intervención del tercero.

El recurso de reclamación importa como plazo para su interposición el de quince días siguientes al surtimiento de efectos de la notificación del acto recurrido y ante la Sala que lo dicte.

3.4.22 Artículo 60

El artículo en análisis señala:

“Artículo 60. *Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse”.*

Este artículo indica que se correrá traslado para que la contraparte exprese sus consideraciones dentro del plazo de cinco días y en el mismo plazo, la Sala resolverá la reclamación.

El artículo 60 contempla una excepción a la excusión del Magistrado que dictó el acto recurrido vía reclamación.

3.4.23 Artículo 61

El presente artículo señala:

“Artículo 61. Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte”.

Este numeral indica una excepción a la indicación del artículo anterior, relativa a correr traslado a la contraparte en caso de que se recurra el sobreseimiento por desistimiento del actor.

3.4.24 Artículo 62

El artículo en cuestión expresa:

“Artículo 62. Como único caso de excepción, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

“Interpuesto el recurso en los términos señalados en el párrafo anterior, la Sala Regional ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido dicho plazo, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno

corresponda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibido.

“Una vez remitido el recurso de reclamación en los términos antes señalados, se dará cuenta a la Sala Superior que por turno corresponda para que resuelva en el término de cinco días”.

El artículo reproducido establece la sustanciación del recurso de reclamación en contra de la concesión o negación de la suspensión definitiva, que se presentará ante la Sala de instrucción, quien previa dación de vista a la contraparte y, en su caso, desahogo, remitirá autos a la Sección de la Sala Superior que resolverá en el plazo de cinco días.

3.5 Código Federal de Procedimientos Civiles

El Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria al juicio administrativo federal por disposición expresa del artículo 1 la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En mérito de la figura de la supletoriedad se realiza una remisión a otro ordenamiento para suplir una deficiencia u omisión presentada en la legislación que regula una situación jurídica. Así, la supletoriedad tiene como finalidad la consecución de la coherencia del orden jurídico.

A lo anterior, se transcribe la siguiente jurisprudencia:

“SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA. *La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus*

principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

“Novena Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Jurisprudencia I.3o.A. J/19”.

En la práctica del procedimiento contencioso administrativo se observan, como algunos de los artículos más socorridos del Código Federal de Procedimientos Civiles por aplicación supletoria, los numerados 58, que regula la regularización del procedimiento, del 270 al 280, relativos a las formalidades judiciales y el 297 atinente a los términos.

3.6 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

3.6.1 Artículo 1

El artículo de referencia establece:

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

“El proyecto de presupuesto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será aprobado por el Pleno de su Sala Superior con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación, en los términos de los criterios generales de política económica, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de

la Federación. Una vez aprobado su presupuesto, el Tribunal lo ejercerá directamente”.

El artículo recién citado señala la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y hace referencia a su organización y atribuciones.

El artículo 1 también indica del proceso de aprobación del presupuesto del órgano jurisdiccional en cuestión, en el que intervienen el Pleno de la Sala Superior y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.6.2 Artículo 14

Este artículo a la letra dice:

“Artículo 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

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

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

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

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

“V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las

que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

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

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

“VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

“VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

“IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

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

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

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

“XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

“XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

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

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

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

“El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

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

El artículo invocado enlista la mayoría de los supuestos de competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las fracciones I y II refieren las resoluciones de naturaleza fiscal, positivas y negativas, respectivamente.

La fracción III indica las multas por infracciones a la normatividad administrativa federal.

Al tenor de la fracción IV, el tribunal puede conocer de la impugnación de actos distintos a los indicados en las fracciones previas que causen una afectación al interés fiscal de la Federación.

La fracción V menciona a los actos relativos a las pensiones militares a favor de los miembros de instituciones de corte castrense, de sus familiares o derechohabientes. En tanto que la fracción VI indica los actos en materia de pensiones civiles.

La fracción VII señala los actos por medio de los cuales, en materia administrativa, el Estado ejerce su facultad contractual.

La fracción VII refiere a actos vinculados al ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado.

La fracción IX indica los actos que requieran hacer efectivas las garantías a favor del Estado.

La fracción X señala que el juicio administrativo será procedente en contra de los supuestos que a su vez representan la procedencia del recurso de revocación, en términos del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

La fracción XI menciona las resoluciones dictadas de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La fracción XII hace extensiva la competencia del tribunal a todas las resoluciones que decidan un recurso administrativo en contra de los supuestos de las fracciones anteriores.

La fracción XIII hace referencia a los actos que se apoyen en actos jurídicos de corte internacional celebrados para evitar la doble tributación.

La fracción XIV indica la figura de la negativa ficta.

La fracción XV hace extensiva la competencia del tribunal a los demás supuestos contemplados en otros ordenamientos.

También el tribunal conocerá de las demandas en contra de los actos administrativos federales de carácter general, diversos a los reglamentos, así como del juicio de lesividad.

3.6.3 Artículo 15

El apuntado artículo es del tenor siguiente:

“Artículo 15. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento”.

Este artículo estipula la competencia a favor del tribunal administrativo federal, para conocer y resolver de resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de las resoluciones de los recursos administrativos de dicha materia.

3.6.4 Artículo 34

El artículo en estudio expresa:

“Artículo 34. *Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando:*

“I. *Se trate de personas morales que:*

“a. *Formen parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o*

“b. *Tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado.*

“II. *El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país, y*

“III. *Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General.*

“En los casos señalados en estas fracciones, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada y, siendo varias las resoluciones impugnadas, la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que pretenda ejecutarlas.

“Cuando el demandante resida en territorio nacional y no tenga domicilio fiscal, se atenderá a la ubicación de su domicilio particular.

“Si el demandante es una autoridad que promueve la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora.

“Se presumirá que el domicilio señalado en la demanda es el fiscal salvo que la parte demandada demuestre lo contrario”.

En este artículo se encuentra la forma de determinar la competencia de la Sala regional por razón de territorio.

La regla general es que la Sala de conocimiento será aquella que dentro de su jurisdicción territorial se encuentre el domicilio fiscal del actor.

Las excepciones a la anotada regla se actualizan cuando el actor sea persona moral privada que forme parte del sistema financiero o funja como controladora o controlada, determinando su resultado fiscal en materia del impuesto sobre la renta; el demandante sea extranjero y carezca de domicilio fiscal en territorio nacional; o se impugnen resoluciones emitidas por la unidad encargada de grandes contribuyentes; en cuyo caso, el lugar de referencia será la del lugar donde se encuentre la autoridad emisora del acto controvertido.

Otra excepción se presenta en el juicio de lesividad, en cuyo caso el lugar de referencia será el de la sede del demandante.

3.6.5 Artículo 38

Este numeral señala:

“Artículo 38. Los Magistrados instructores tendrán las siguientes atribuciones:

“I. Admitir, desechar o tener por no presentada la demanda o su ampliación, si no se ajustan a la ley;

“II. Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o de su ampliación o, en su caso, desecharlas;

“III. Admitir o rechazar la intervención del tercero;

“IV. Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas;

“V. Sobreseer los juicios antes de que se cierre la instrucción, cuando el demandante se desista de la acción o se revoque la resolución impugnada, así como en los demás casos que establezcan las disposiciones aplicables;

“VI. Admitir, desechar y tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular los proyectos de resolución, de aclaraciones de sentencia y de resoluciones de queja relacionadas con el cumplimiento de las sentencias, y someterlos a la consideración de la Sala;

“VII. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, acordar las promociones de las partes y los informes de las autoridades y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma;

“VIII. Formular el proyecto de sentencia definitiva y, en su caso, de cumplimiento de ejecutorias;

“IX. Dictar los acuerdos y providencias relativas a las medidas cautelares provisionales en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como proponer a la Sala el proyecto de resolución correspondiente a la medida cautelar definitiva que se estime procedente, y

“X. Las demás que les correspondan conforme a las disposiciones legales aplicables”.

Este numeral contiene las atribuciones de los Magistrados de instrucción en el juicio administrativo federal.

En términos de las fracciones I, II, III y IV, los Magistrados instructores tienen facultad para acordar lo conducente a la demanda, contestación, ampliación de las mismas, intervención de tercero y medios de prueba.

La fracción V establece la facultad del Magistrado instructor de sobreseer el juicio, cuando se surta algún supuesto de dicha figura.

Al tenor de la fracción VI, el Magistrado instructor tiene atribución para acordar y resolver lo concerniente a incidentes, recursos y remedios procesales.

La fracción VII indica la facultad del Magistrado que instruye para emitir actuaciones judiciales de trámite.

La fracción VIII señala la facultad de realizar el proyecto de resolución definitiva y de resolución en cumplimiento a ejecutoria dictada por órgano del Poder Judicial de la Federación.

De conformidad con la fracción IX, el Magistrado que instruya el juicio, debe acordar y resolver lo conducente a las medidas cautelares.

Finalmente, la fracción X hace extensivas las facultades del Magistrado instructor a las demás establecidas en las disposiciones legales aplicables.

En mérito de todo el anterior análisis, se concluye que la legislación mexicana que regula el procedimiento contencioso administrativo del fuero federal presenta integralidad, como producto de una evolución que ha tenido lugar a partir de los comienzos decimonónicos de la mencionada institución.

Además, cabe señalar que la legislación de lo contencioso administrativo ha evolucionado, principalmente para hacer frente a las exigencias que se presentan con motivo del aumento de impugnaciones en contra de la actuación de la autoridad administrativa y del grado de complejidad de la materia.

Por otra parte, del marco legal analizado se aprecia que la sustanciación del juicio administrativo federal guarda similitudes con la del Juicio de Amparo, en virtud de que varias figuras son compartidas por ambos medios de defensa, tales como la improcedencia, el sobreseimiento, la suspensión del acto impugnado y la estructura de los conceptos de impugnación.

Finalmente, se hace notar que la legislación del procedimiento contencioso administrativo federal se encuentra conforme a las obligaciones asumidas por el Estado mexicano en mérito de tratados internacionales, respecto a los medios de defensa disponibles para solucionar los conflictos jurídicos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero y la Convención Interamericana sobre Competencia en la Esfera Internacional para la Eficacia Extraterritorial de las Sentencias Extranjeras.

CAPÍTULO 4. PROPUESTA.

A continuación expondremos nuestra propuesta de reforma a la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para lo cual este capítulo se ha dividido en tres subcapítulos.

En el primer subcapítulo analizaremos el actual texto de la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, haciendo hincapié en las irregularidades jurídicas que conlleva su actualización dentro de la sustanciación del juicio de nulidad.

En el segundo subcapítulo se planteará nuestra propuesta, mostrando comparativamente los textos actual y el reformado con la aplicación de nuestra propuesta, de la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Finalmente, en el tercer subcapítulo expondremos los efectos que consideramos conllevaría nuestra propuesta si se materializara.

4.1 Fracción IV del Artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

La porción normativa en cuestión establece una causal de sobreseimiento, es decir, una hipótesis que comprende la imposibilidad del órgano jurisdiccional para atender y analizar la acción del demandante, en tanto que la actuación administrativa que se ha controvertido es extinguida y, en consecuencia, ya no existe el presunto perjuicio jurídico.

Sin embargo, del actual texto de la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se advierte obligación del tribunal administrativo federal de comunicar al demandante de nulidad la causal de sobreseimiento hecha valer por la autoridad demandada.

A fin de encontrarnos en posibilidad de analizar a detalle la fracción en comento, nos permitimos su transcripción de nueva cuenta:

“Artículo 9. Procede el sobreseimiento:

“...

“IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.

...”

Consideramos que el término efecto, debe entenderse como aquel de tipo jurídico. Los términos resolución o acto, se distinguen en que el primero apoya su existencia en un procedimiento previo y el último, no. La pretensión, como lo mencionamos, es lo que el actor reclama, lo que desea conseguir a través del ejercicio de la acción ante el tribunal administrativo, con base en una prerrogativa y su aplicación.

De la lectura de la porción normativa transcrita, se advierte que la figura del sobreseimiento procede cuando se cumplen dos requisitos:

- a) La autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto controvertidos. El ente administrativo federal priva de todo efecto jurídico al acto o resolución que está sujeto a análisis de legalidad, merced al procedimiento contencioso administrativo promovido por el administrado.
- b) Satisfacción de la pretensión del demandante. Las reclamaciones concretas que dan forma a la pretensión del demandante en el procedimiento contencioso administrativo, deben verse plenamente satisfechas como consecuencia de la privación de efectos jurídicos a la actuación controvertida.

Esta causal de sobreseimiento es propia del procedimiento contencioso administrativo del fuero federal cuando se sustancia como juicio de nulidad,

toda vez que la fracción transcrita es clara al indicar el carácter de demandada de la autoridad que puede dejar sin efecto la actuación controvertida.

De la interpretación armónica realizada a la porción normativa invocada y los artículos 22 y 59 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se colige que el lapso en el cual el ente administrativo enjuiciado puede dejar sin efecto la resolución o acto impugnados para causar el sobreseimiento, es el que comprende la instrucción en el procedimiento contencioso administrativo.

En ese orden de ideas, se produce la causal de sobreseimiento en estudio, cuando la autoridad, dentro de la instrucción en el juicio administrativo federal, priva a la resolución o acto impugnados de efectos jurídicos y, en consecuencia, las reclamaciones concretas del actor quedan satisfechas.

De tal forma que, interpretando a *contrario sensu* nuestro planteamiento previo, la causal de sobreseimiento no operará, si lo que el actor reclama con base en un derecho subjetivo no se ve satisfecho.

No obstante, el tribunal administrativo federal puede soslayar el sentido y alcance de las reclamaciones del demandante y, aun cuando éstas no se encuentren satisfechas, puede decretar el sobreseimiento del juicio de nulidad cuando la autoridad demandada mencione que ha dejado sin efectos jurídicos a la actuación impugnada.

De lo anterior se vuelve evidente la injusticia en que se incurre, la cual encuentra su principal causa en la inexistencia de la obligación del tribunal administrativo federal de dar vista a la parte actora para que manifieste lo que a su derecho corresponda y así se compruebe la satisfacción de su pretensión.

Además, la irregularidad mencionada trae como consecuencia la subsistencia de la pretensión del demandante, que a su vez genera la ruptura de los principios procesales de contradicción e igualdad de las partes y además se

presenta el estado de indefensión del demandante y la falta de prontitud y expeditéz de la impartición de justicia.

4.1.1 Inexistencia de la Obligación del Tribunal de Dar Vista al Demandante en aras de Constatar la Satisfacción de su Pretensión

En términos del actual texto del artículo 9, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se encuentra obligado a dar vista al actor, a fin de que argumente lo que a su derecho convenga, es decir, para que exprese si con la actuación de la autoridad demandada consistente en haber dejado sin efectos la resolución impugnada, se ve satisfecha su pretensión.

Además, con apoyo en el primer párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el tribunal administrativo federal al momento de conocer que se ha dejado sin efectos la resolución o acto impugnados por parte de la autoridad demandada, como causa de sobreseimiento, debe deducir la pretensión del actor y deliberar si ésta ha quedado plenamente satisfecha.

Sin embargo, consideramos que el análisis que realiza el tribunal administrativo federal cuando la autoridad demandada alega la causal de sobreseimiento en comento, resulta insuficiente, habida cuenta que la pretensión del actor es susceptible de cobrar varios sentidos que el tribunal no puede inferir.

Por dicha medida, el sobreseimiento que decreta el tribunal administrativo federal como producto del análisis que lleve a cabo del dicho de la autoridad demandada de haber dejado sin efectos la actuación impugnada y de los demás autos del juicio, genera la posibilidad de que se presenten irregularidades que deparen perjuicio jurídico-procesal al actor.

Tales irregularidades, que encuentran su causa prístina en la subsistencia de la pretensión del actor, consisten en la ruptura de los principios de contradicción

procesal e igualdad de las partes y además se presenta el estado de indefensión del enjuiciante y la falta de prontitud y expeditéz de la impartición de justicia.

4.1.2 Subsistencia de la Pretensión del Demandante

La privación de efectos jurídicos a la actuación impugnada que alegue la autoridad demandada, a fin de que se sobresea el juicio de nulidad, es susceptible de no satisfacer a cabalidad la pretensión del actor, ya que si bien ésta se traduce en que la actuación controvertida sea privada de efectos jurídicos, también es cierto que algunos efectos específicos de dicha privación son materia de la pretensión.

Al respecto, se recuerda que cuando una persona opte por solucionar un litigio por medio de la instauración de un proceso, será necesario acudir al órgano jurisdiccional competente a exponer la situación que constituye el conflicto de intereses jurídicos, su intervención en el mismo y la forma en que supone debe resolverse, la cual es la moción matriz del proceso.

La manera que se considera debe resolverse el litigio constituye el contenido de la voluntad petitoria, la aspiración postulada ante el órgano jurisdiccional a través del ejercicio de la acción, que dentro de la técnica jurídico-procesal encuentra la denominación de pretensión, la cual para ser atendida antes de ser aceptada, debe demostrar cumplir los siguientes requisitos: a) fundamentación.- tener sustento en una norma de carácter general de tipo sustantivo; b) relación subjetiva.- quien reclama, a quien se reclama y la existencia de un vínculo efectivo entre ambos y c) causa de pedir.- las situaciones fácticas sobre las que verse y la razón de la petición.

Posteriormente, la pretensión será aceptada por el órgano jurisdiccional, cuando éste considere, en virtud de un examen integral de los resultados

arrojados por la sustanciación del proceso, que le asiste el derecho y la razón a determinada parte.

En esa línea de pensamiento, dada la complejidad de la pretensión del demandante en el juicio de nulidad, en cuanto a los resultados fácticos y jurídicos que se desean con relación a la actuación administrativa impugnada, consideramos que la simple privación de efectos a ésta no genera la satisfacción de la pretensión del actor.

En efecto, la privación de efectos a la actuación controvertida es susceptible de generar consecuencias insuficientes para satisfacer la pretensión del demandante en el juicio de nulidad, situación que, no obstante el estudio minucioso que realice el órgano jurisdiccional del dicho de la autoridad demandada y de las constancias que obren en el expediente, puede ser soslayada.

Como consecuencia de lo previo, el tribunal administrativo federal decretaría el sobreseimiento en diáfano perjuicio jurídico-procesal del actor, toda vez que subsistiría la pretensión con posterioridad a la culminación del juicio de nulidad.

De tal suerte que el objeto por el cual se instauró tal proceso no se vería cumplido, contraviniendo así, los postulados establecidos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al provocarse la ruptura de los principios procesales de contradicción procesal e igualdad de las partes, el estado de indefensión del demandante y la falta de prontitud y expeditéz de la impartición de justicia.

En mérito de lo anterior, también se infringirían Derechos Humanos, específicamente los reconocidos y salvaguardados por el orden jurídico del Estado mexicano en normas de carácter general de tipo adjetivo, las cuales instituyen mecanismos tendientes a determinar la correcta aplicación e interpretación de una prerrogativa sustantiva y generan nuevas prerrogativas de tipo procedimental.

4.1.3 Ruptura del Principio de Contradicción

El actual texto de la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es susceptible de provocar la ruptura del principio de contradicción procesal.

En efecto, dado que dicha porción normativa no dispone la obligación del Magistrado instructor de dar vista al actor cuando se alegue la privación de efectos a la actuación impugnada, si tal funcionario jurisdiccional no lo hace de *mutuo proprio* y decreta el sobreseimiento sin que se vea satisfecha la pretensión del demandante, claramente se provoca la ruptura del principio de contradicción procesal.

La causal de sobreseimiento hecha valer por la autoridad demanda en el juicio de nulidad con sustento en la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consistente en la privación de efectos jurídicos realizada a la actuación controvertida, representa a todas luces una actuación que conlleva una potencial afectación al actor, en tanto que se daría fin al proceso, por lo cual se debe comunicar al demandante a fin de respetar el principio de contradicción procesal.

Así, resulta indispensable que el actor conozca de la causal de sobreseimiento que argumente la autoridad demandada, con fundamento en la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que se encuentre en posibilidad de manifestar lo concerniente al Magistrado de instrucción y éste cuente con la integralidad de elementos para deliberar respecto a la actualización de la hipótesis de mérito.

4.1.4 Ruptura del Principio de Igualdad de las Partes

La aplicación del actual texto de la fracción IV del numeral 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo puede provocar que se conculque el principio de igualdad de las partes, toda vez que dicha porción normativa no

decreta un derecho o posibilidad a la parte actora para que manifieste su parecer respecto a la privación de efectos a la actuación impugnada en el juicio de nulidad.

Por tanto, si el Magistrado instructor atiende sólo a lo acotado por la fracción IV del numeral 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no dando vista al actor cuando se alegue la causal de sobreseimiento a que se alude, con antelación a decretar el sobreseimiento se conculca el principio de igualdad de las partes.

Efectivamente, se infringe el principio de igualdad de las partes, ya que se incumple lo estatuido por éste en el sentido de que a las partes les deben asistir los mismos derechos, posibilidades y cargas de alegación, prueba e impugnación. Luego, si la fracción IV del numeral 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo refiere un derecho y una posibilidad de alegación a favor de la autoridad demandada, relativos a una causal de sobreseimiento, pero no señala un derecho y posibilidad correlativos para la parte actora, se violenta el principio de igualdad de las partes.

4.1.5 Estado de Indefensión de la Parte Actora

La actual redacción de la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo propende al estado de indefensión de la parte actora en el juicio de nulidad, habida cuenta que se incumple con la formalidad esencial del procedimiento consistente en la oportunidad que debe otorgarse al demandante para expresar razonamientos a manera de defensa argumentativa.

Lo anterior obedece a que del texto de la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se desprende obligación del órgano jurisdiccional de comunicar a la parte actora la causal de

sobreseimiento relativa a la privación de efectos a la actuación controvertida, alegada por la autoridad demandada.

Así las cosas, el no otorgamiento de la oportunidad a la parte actora de expresar su defensa argumentativa respecto a la causal de sobreseimiento contenida en la porción normativa en cuestión, genera el estado de indefensión de la mencionada parte, habida cuenta que se encuentra imposibilitada de postular su interés jurídico-procesal.

Cabe referir que la formalidad esencial del procedimiento consistente en la oportunidad que debe otorgarse a la parte actora para expresar razonamientos a manera de defensa argumentativa, presenta como moción teórica a los principios procesales de contradicción e igualdad de las partes, por lo cual, siendo que tales principios se infringen con motivo de la aplicación del texto actual de la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, entonces, también se infringe la formalidad de referencia, ocasionando el estado de indefensión del demandante de nulidad.

No resulta obstáculo para arribar a la anterior conclusión, el hecho de que la autoridad demandada haya notificado al demandante el acto mediante el cual se deja sin efectos la resolución impugnada, en virtud de la cual se alegue la causal de sobreseimiento a que se refiere el artículo 9, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Lo anterior es así, primeramente porque el particular no tiene seguridad de que la autoridad demandada va a notificarle el acto a través del cual se deja sin efectos la resolución impugnada o, si lo hace, que dicha notificación va a ser previa a la comunicación que se haga llegar al tribunal administrativo federal.

Por otra parte, aun en el caso de que la autoridad demandada notifique a la parte actora el acto por medio del cual se dejó sin efectos la resolución impugnada, con antelación a la comunicación de dicho acto al tribunal administrativo, no debe perderse de vista que en todo caso, dentro del juicio de

nulidad, debe imperar la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento, específicamente aquella atinente a dar a conocer a la parte actora la actuación de la autoridad demandante, tendiente a conseguir el sobreseimiento del proceso.

En efecto, no debe soslayarse que las formalidades esenciales del procedimiento encuentran su sustento en la garantía de audiencia, por lo que, indefectiblemente deben regir todo procedimiento previo a la emisión de un acto privativo, sin que exista posibilidad a la renuncia por parte de alguna de la partes.

4.1.6 Falta de Prontitud y Expeditez en la Impartición de Justicia

El actual texto del artículo 9, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es susceptible de generar el incumplimiento a la obligación impuesta a todo órgano jurisdiccional por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de impartir justicia de manera pronta y expedita, entendiéndose por lo primero que dicha función estatal debe realizarse a la brevedad posible de forma que no se vea trastocado el orden público y por lo segundo que no deben presentarse obstáculos a las partes.

La aplicación de la referida porción normativa puede provocar la falta de prontitud y expeditez en la impartición de justicia, ya que cuando el tribunal administrativo federal sobresee el juicio de nulidad ante la privación de efectos a la actuación controvertida, resulta procedente la interposición del recurso de reclamación. Si al interponer la reclamación el recurrente expone debidamente el agravio causado por el sobreseimiento decretado, en cuanto a que la privación de efectos jurídicos a la actuación controvertida no satisfizo integralmente su pretensión y la autoridad demandada no logra desvirtuar dicho agravio, la Sala se verá conminada a revocar su actuación y reponer el procedimiento.

De la anterior circunstancia se observa evidentemente que se ha faltado a los principios de prontitud y expeditéz en la impartición de justicia que pregonan el orden constitucional, ya que se ha prolongado la duración del juicio de nulidad y se ha obstaculizado al actor de obtener una resolución definitiva ajustada a derecho.

Cabe destacar que aun cuando el actor, con posterioridad a la reclamación fundada, resulte la parte a quien desfavoreció la sentencia en el juicio de nulidad, sí se constituye falta de prontitud y expeditéz en la impartición de justicia, ya que lo estatuido por dichos principios se encamina a la obtención, dentro de un lapso breve y a través de un trámite libre de obstáculos, de una resolución definitiva que sea congruente, fundamentada y motivada, con independencia de su sentido.

4.1.7 Situaciones Ejemplificativas

Las consecuencias negativas que puede implicar la actual redacción de la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pueden presentarse en supuestos fácticos y jurídicos que constituyen situaciones ejemplificativas (es decir, posibilidades o circunstancias especulativas de carácter negativo que pueden ser actualizadas respecto al texto actual de la porción normativa en cuestión), de las cuales nos permitimos referir algunas de manera ilustrativa:

- La autoridad fiscal deja sin efectos jurídicos la actuación que se le reclama, consistente en la determinación de contribuciones omitidas o un crédito fiscal pero deja a salvo sus facultades de fiscalización, no obstante que de los argumentos planteados por la parte actora se desprende la evidente ilegalidad de la actuación controvertida, en cuyo caso se obtendría la declaración de nulidad con mayores beneficios jurídicos que el sobreseimiento.

- La autoridad tributaria priva de efectos jurídicos la actuación controvertida, consistente en un crédito fiscal, alegando pago o compensación del mismo, cuando en realidad el actor exhibió un depósito en dinero para garantizar el interés fiscal en términos del artículo 141, fracción I del Código Fiscal de la Federación y no de comienzo el procedimiento administrativo de ejecución.
- La autoridad demandada deja sin efectos jurídicos el crédito fiscal impugnado, alegando pago o compensación del mismo, cuando en realidad el actor realizó un pago previo a la impugnación a efecto de impedir la generación de la actualización y recargos, conceptos que se siguen incrementando de no obtenerse una resolución favorable que anule el crédito fiscal.
- Cuando la autoridad demandada deja sin efectos la resolución de un recurso administrativo, pero no hace lo propio en cuanto al acto recurrido, el cual continúa afectando al actor.
- La autoridad demandada deja sin efectos el acto que resuelve una solicitud de devolución, consulta, petición o instancia.

De las anteriores situaciones ejemplificativas, nos percatamos que el actual texto de la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es susceptible de propiciar un tendencioso actuar de la autoridad demandada dentro del juicio administrativo, generando, por extensión, varias irregularidades en claro perjuicio a la esfera jurídica del particular que promueve la acción de nulidad.

4.2 Propuesta de Reforma a la Fracción IV del Artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

El análisis del artículo 9, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo otorga un panorama negativo, relativo a las irregularidades que conlleva su aplicación en el juicio de nulidad, las cuales

encuentran su primer causa en la subsistencia de la pretensión del demandante y se traducen en la ruptura de los principios de contradicción y de igualdad de las partes, el estado de indefensión de la parte actora y falta de prontitud y expeditéz en la impartición de justicia.

La actual porción normativa genera las indicadas irregularidades porque no contiene la obligación para el tribunal administrativo federal, de dar vista al demandante de nulidad para que haga valer lo que a su derecho convenga, respecto a la privación de efectos al acto o resolución impugnados.

De tal manera que resulta impostergable la reforma a la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a efecto de crear la posibilidad legal a la parte actora de manifestar lo que a su derecho convenga, con relación al dicho de la autoridad demandada de haber dejado sin efecto la resolución impugnada, antes de que el tribunal administrativo federal se pronuncie respecto al sobreseimiento del juicio de nulidad.

Consideramos que la reforma indicada resulta del todo operante, ya que al existir un momento procesal oportuno para que la parte actora manifieste lo conducente respecto a la privación de efectos al acto controvertido, se cumplirían los principios de contradicción e igualdad de las partes, las formalidades esenciales del procedimiento y con la prontitud y expeditéz en la impartición de justicia.

La reforma que proponemos consiste en agregar un párrafo a la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para quedar como sigue:

Actual	Reformado
<p>“Artículo 9. <i>Procede el sobreseimiento:</i></p> <p>“...</p>	<p>“Artículo 9. <i>Procede el sobreseimiento:</i></p> <p>“...</p>

<p><i>“IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.</i></p> <p><i>...”</i></p>	<p><i>“IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.</i></p> <p><i>“El Magistrado instructor ordenará correr traslado a la parte actora, para que dentro del plazo de tres días manifieste lo que a su derecho convenga.</i></p> <p><i>...”</i></p>
--	--

A pesar de la brevedad de la adición que conforma nuestra propuesta de reforma a la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consideramos que ésta resulta del todo necesaria y operante, además aportaría efectos benéficos a la institución del juicio de nulidad y a su finalidad, los cuales nos permitimos referir en el siguiente objetivo.

4.3 Efectos de la Reforma a la Fracción IV del Artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Consideramos que la reforma conllevaría efectos positivos de orden jurídico, económico, político y social, mismos que a continuación detallamos.

4.3.1 Jurídicos

La reforma propiciaría que el tribunal administrativo se allegará de más elementos para poder deducir la pretensión del demandante, para poder verificar con mayor exactitud la satisfacción de la misma para el dictado de la resolución que corresponda.

Con lo anterior, también se atendería la encomienda impuesta al tribunal administrativo en cuanto a que las sentencias, definitivas e interlocutorias, deben resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca con relación a la resolución impugnada.

Si la reforma se materializase no se transgrediría el principio de contradicción procesal, en tanto que el actor podría hacer las manifestaciones con relación a la causal de sobreseimiento hecha valer por la autoridad demandada.

Asimismo, se respetaría el principio de igualdad de las partes, toda vez que al actor le asistirían derecho y posibilidad correlativos a los propios de la autoridad demandada respecto a la hipótesis de sobreseimiento, para defender su interés jurídico-procesal.

Como consecuencia de la relatada actuación judicial conforme a los principios procesales de contradicción y de igualdad de las partes, se cumpliría la formalidad esencial del procedimiento consistente en otorgar oportunidad al actor para expresar su defensa argumentativa respecto a la causal alegada por la autoridad demandada, evitando así, el estado de indefensión.

Además, propiciaría que en menor medida se sobresea el juicio de nulidad al privarse a la actuación impugnada de efectos jurídicos sin que se satisfaga la pretensión del demandante y, en consecuencia, se disminuiría la interposición de recursos de reclamación tendientes a declararse procedentes y fundados. En virtud de lo anterior, se respetarían los principios de prontitud y expeditéz en la impartición de justicia.

Como corolario de lo antedicho, la actuación del tribunal administrativo federal en términos de la reforma que proponemos a la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, presentaría conformidad con los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto se observarían las garantías de audiencia, legalidad en materia jurisdiccional civil, legalidad y acceso a la

impartición de justicia pronta y expedita; así como con el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en cuanto a que las resoluciones deben resolver sobre la pretensión del demandante con relación a la actuación controvertida.

4.3.2 Económicos

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta categórico al indicar que el servicio que brinden los tribunales encargados de administrar justicia es de carácter gratuito, es decir, el gobernado está exento de brindar algún tipo de retribución pecuniaria a las personas que intervengan en los procedimientos jurisdiccionales en nombre del Estado. Empero, las erogaciones para sustentar el complejo sistema de los organismos de los Poderes Judiciales Federal, Estatales y Distrital, así como de los órganos jurisdiccionales autónomos, como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, corren a cargo del Estado.

En esa línea de pensamiento, se advierte que conllevaría menores costos para el Estado si la función del tribunal administrativo federal fuera más eficiente y los juicios se sustanciaren en menor lapso, como podría propiciarse con la aplicación de nuestra propuesta de reforma.

Por otra parte, siendo que en atención al artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicho órgano tiene competencia para conocer y resolver de asuntos que versen sobre determinaciones de obligaciones fiscales, devoluciones, multas, pensiones civiles y militares, indemnización, pago de garantías y comercio exterior, entre mayor brevedad se reporte en la resolución de tales materias litigiosas, el Estado percibirá beneficios económicos.

La indicada brevedad, se conseguiría con nuestra propuesta de reforma, en tanto que como indicamos líneas arriba, se respetarían los principios de prontitud y expeditéz en la impartición de justicia.

4.3.3 Políticos

Consideramos que será de gran auxilio para que el Estado conserve su existencia como organización política, la actualización de nuestra reforma, toda vez que las resoluciones respecto al sobreseimiento hecho valer por la autoridad demandada al dejar sin efectos la actuación controvertida, presentarían mayor tendencia a la legalidad al encontrarse ajustadas a los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Lo anterior es así, ya que el ejercicio del poder público está encomendado a un grupo de personas del Estado como organización política, quienes lo llevan a cabo con autoridad, esto es, con la capacidad reconocida de obligar a la obediencia de sus órdenes. En tal medida, habida cuenta que el acto administrativo es una declaración, regularmente unilateral, de la voluntad de un órgano de la Administración Pública, en uso de sus facultades de imperio conferidas por la ley, que produce consecuencias de derecho; consideramos que dicha figura representa un acto de gobierno.

Luego, el sometimiento a examen de legalidad y validez de un acto administrativo realizado por un gobernado, por mérito de la promoción de un juicio de nulidad, necesariamente conlleva la impugnación del ejercicio del poder político.

Así, la sustanciación del juicio de nulidad implica consecuencias políticas, por tanto, resulta indispensable que la misma se ajuste a la normatividad jurídica, en aras de que el Estado conserve su existencia como organización política.

En virtud de lo expuesto, la reforma propiciaría beneficios políticos, ya que el proceso por medio del cual se delibera respecto a la legalidad y validez del ejercicio del poder político, se encontraría conforme a la normatividad procedimental correspondiente.

Además, si la reforma prosperase, se generaría un importante instrumento para evitar el manejo negativo por parte de los gobernantes, específicamente los encargados de la Administración Pública, respecto a la institución de lo contencioso administrativo en perjuicio de los administrados que controvierten la actuación de los entes estatales.

Efectivamente, la reforma que se pondera reforzaría el marco de legalidad del procedimiento contencioso administrativo, impidiendo que la clase política encargada de la Administración Pública al ser demandada, alegue la privación de efectos a su actuación generando indebidamente que la acción de nulidad del particular se vuelva inatendible.

4.3.4 Sociales

La reforma a la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo propiciaría que dicha porción normativa reportará las características de legitimidad y positividad.

La legitimidad consiste en la aceptación de la regulación por coincidir con los valores y principios de quienes la reciben. La positividad consiste en la observancia de la regulación por parte de la sociedad.

Para efecto de que la regulación a través del marco jurídico reporte legitimidad y positividad resulta indispensable que sea eficaz y responda a una motivación fáctica, a hechos que se presenten en la sociedad y precisen ser materia de normas.

Ahora bien, nuestra reforma propende a la legitimidad, ya que la sociedad coincide en que el juicio de nulidad que ha promovido un gobernado, no debe sobreseerse cuando la autoridad de quien se reclama su actuación, ha dejado la misma sin efectos, sin que previamente se dé oportunidad a aquél para que se defienda.

Asimismo, nuestra propuesta propiciaría la positividad de la porción normativa sujeta a reforma, ya que se cumpliría con la finalidad del juicio de nulidad consistente en satisfacer las reclamaciones concretas del actor cuando éstas se encuentren conforme a derecho y sean correctamente expresadas

Además, es de destacar que la sociedad en general recobraría la confianza en las instituciones jurídicas, específicamente la de tipo contencioso administrativo federal, ya que ésta reportaría los resultados pretendidos en todo proceso, el cual representa un instrumento para conseguir la satisfacción del elemento humano del Estado, a través de la aplicación e interpretación de la normatividad sustantiva, en aras de conseguir al bien público temporal.

Consideración que encuentra estrecha vinculación con el hecho de que la resolución de litigios de lo contencioso administrativo, representa una actividad que forma parte de la Administración Pública.

Con estrecha relación a lo previo, a través de nuestra reforma se procura la obtención de la certeza jurídica a favor del particular que promueve el procedimiento de lo contencioso administrativo, ya que éste encontrara oportunidad de manifestar su defensa argumentativa ante la intención de la autoridad demandada de sobreseer el juicio.

CONCLUSIONES

Primera. En todo Estado resulta indispensable la existencia de un eficiente procedimiento de lo contencioso administrativo, con la finalidad de solventar de manera eficiente los múltiples conflictos jurídicos que se puedan presentar al tenor de la relación entre el Estado, como agente de la Administración Pública y los gobernados, en su carácter de administrados.

Segunda. Los tribunales de lo contencioso administrativo deben estar dotados de autonomía para dictar sus resoluciones, primeramente porque una condición esencial de todo órgano jurisdiccional se encuentra constituida por la imparcialidad, que invariablemente es producto de la autonomía como garantía jurisdiccional y, por otra parte, para procurar la impartición de justicia pronta y expedita por medio de la ejecución de actividades de manera independiente y desenvuelta.

Tercera. Las resoluciones de los tribunales de lo contencioso administrativo son y deben ser impugnables ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, en tanto que debe asistir a las partes en el procedimiento contencioso administrativo la posibilidad de someter a consideración de órganos jurisdiccionales de mayor jerarquía, los fallos del tribunal administrativo, con la finalidad de brindar mayor certeza jurídica.

Cuarta. La doctrina del Derecho Administrativo requiere ser reestructurada e incrementada, a efecto de que se encuentre conforme a la legislación nacional, en aras de que los estudios de investigación encuentren concordancia con el contexto jurídico del Estado mexicano y el conocimiento generado sobre la materia se caracterice por una mayor aceptación por parte de los estudiantes.

Quinta. La actuación de la autoridad administrativa debe encontrarse ajustada en todo momento a un marco legal a efecto de que el ejercicio de la facultad de imperio por parte de la autoridad administrativa, esté sujeto a límites fijos y así

se impidan la realización de actos arbitrarios en perjuicio del elemento humano del Estado.

Sexta. La estructura y funciones de la Administración Pública se encuentran conminadas a modernizarse con la una clara orientación a la satisfacción del interés general, para hacer frente a las exigencias que presentan sociedades tan complejas como la del Estado mexicano y para procurar la conservación de éste como organización política.

Séptima. Los procedimientos que constituyen la institución de la justicia administrativa, en especial el juicio de nulidad, deben presentar cabal conformidad con los postulados de las garantías individuales de seguridad jurídica, ya que de esa forma se podrán asegurar el respeto y salvaguarda de los derechos fundamentales del hombre. Consideración que encuentra justificación en los resultados arrojados en virtud del análisis conjunto y sistemático a los marcos histórico, conceptual y legal del presente trabajo, relativos a la evolución de la ideología que da forma al procedimiento contencioso administrativo.

Octava. Lo contencioso administrativo ha cobrado verdadera legitimidad dentro de la estructura del Estado Mexicano, dado que representa un elemento importante para la existencia y conservación de la división de funciones del ejercicio del poder estatal, por lo que, es menester que lo contencioso administrativo reporte los mejores resultados, en cuanto a la resolución, siempre ajustada a derecho, de los conflictos de intereses jurídicos acaecidos entre la administración pública y los administrados, a fin de procurar el bienestar de la división de funciones del ejercicio del poder estatal.

Novena. En el Estado mexicano, la institución de lo contencioso administrativo tuvo su gestación en las instituciones de relevancia jurídica de las culturas prehispánicas y se consolidó con las ideas tomadas de los pueblos de Francia y Estados Unidos del siglo XIX. Sin embargo, lo contencioso administrativo, antes de conseguir su conformación actual, sufrió en reiteradas ocasiones las

embestidas por no encontrarse conforme a lo dispuesto por la Ley Fundamental.

Décima. Es necesaria e impostergable la reforma a la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a fin de evitar la comisión de mayores irregularidades dentro del procedimiento contencioso administrativo en perjuicio de los administrados como titulares de la acción de nulidad, así como para generar una serie de efectos benéficos de tipo jurídico, económico, político y social.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo: Parte General, cuarta ed., Porrúa, México, 2004.
- Teoría General del Derecho Administrativo: Primer Curso, décimo séptima ed. actualizada, Porrúa, México, 2004.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, séptima ed., Porrúa, México, 2005.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, Teoría General del Proceso, décimo sexta ed., Porrúa, México, 2007.
- ARELLANO HOBELSBERGER, Walter, Metodología Jurídica, Porrúa, México, 2007.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., Teoría General del Proceso, segunda ed., Porrúa, México, 2006.
- Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo Comentada, Themis, México, 2008.
- BAZDRESCH, Luís, Garantías Individuales, sexta ed., Trillas, México, 2008.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, décimo novena ed., Porrúa, México, 2007.
- Las Garantías Individuales, cuadragésima ed., Porrúa, México, 2008.
- El Juicio de Amparo, cuadragésima primera ed., Porrúa, México, 2006.

- CARRASCO IRIARTE, Hugo, Derecho Fiscal, sexta ed., Iure Editores, México, 2007.
- Derecho Fiscal Constitucional, cuarta ed., Oxford, México, 2006.
- CASTRO, Juventino V., Garantías y Amparo, décimo cuarta ed., Porrúa, México, 2006.
- CERVANTES Y ANAYA, Javier de, Introducción a la Historia del Pensamiento Jurídico, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2003.
- CONTRERAS CASTELLANOS, Julio César, Las Garantías Individuales en México, Miguel Ángel Porrúa librero-editor, México, 2006.
- CORREAS, Oscar, Metodología Jurídica I, Fontamara, México, 2007.
- COSSIO VILLEGAS, Daniel, *et al.*, Historia Mínima de México, segunda ed., Colegio de México, México, 1999.
- CRUZ BARNEY, Oscar, Historia del Derecho Mexicano, segunda ed., Oxford, México, 2004.
- CUCHILLO FOIX, Montserrat, Jueces y Administración en el Federalismo Norteamericano. (El control jurisdiccional de la actuación administrativa), Civitas. S. A., España, 2006.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Segundo Curso de Amparo, séptima ed., Ediciones Jurídicas Alma, México, 2007.
- Práctica Forense de Amparo, séptima ed., Ediciones Jurídicas Alma, México, 2008.
- Versión Esquemática y Diccionario de Garantías Individuales, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2006.
- DEL REFUGIO GONZÁLEZ, María, Historia del Derecho Mexicano, Mc Graw Hill, México, 1999.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *et al.*, Compendio de Derecho Administrativo: Primer Curso, séptima ed., Porrúa, México, 2004.

- DORANTES TAMAYO, Luís, Teoría del Proceso, décima ed., Porrúa, México, 2005.
- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, Teoría General del Derecho Procesal, cuarta ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, Derecho Procesal, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1991.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, cuadragésimo quinta ed., Porrúa, México, 2005.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Contencioso Administrativo, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, La Justicia Administrativa en el Cambio de Siglo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política S.C. (FUNDAp), México, 2003.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, quincuagésima ed., Porrúa, México, 2006.
- GOLDSCHMIDT, James, Principios Generales del Proceso, Obregón y Heredia, México, 1983.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, novena ed., Harla, México, 1996.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Federal, Porrúa: UNAM, 2007.
- GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios, Metodología Jurídica Epistémica, Fontamara, México, 2006.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y correlacionada, decimonovena ed., Porrúa, México, 2006.
- ITURBE RIVAS, Arturo, Elementos de Derecho Procesal Administrativo, Porrúa, México, 2005.
- KELLEY HERNÁNDEZ, Santiago A., Teoría del Derecho Procesal, tercera ed., Porrúa, México, 2001.

- KELSEN, Hans, ¿Qué es la Justicia?, quinta ed., Fontamara, México, 2003.
- KOHLER, Josef, El Derecho de los Aztecas, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2003.
- LARES, Teodosio, Lecciones de Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.
- LIMÓN GALLEGOS, José, Estudio Comparativo entre la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el Código Fiscal de la Federación, Ediciones Fiscales: ISEF, México, 2006.
- LOMELÍ CERREZO, Margarita, Lo Contencioso Administrativo en la Reforma del Estado, INAP, México, 2007.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo, séptima ed., Porrúa, México, 2002.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada, sexta ed., Porrúa, México, 2006.
- MARGADANT S., Guillermo Floris, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, UNAM, Textos Universitarios, México, 1991.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad, décimo tercera ed., Porrúa, México, 2006.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo: 1er. y 2o cursos, cuarta ed., Oxford, México, 2006.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, tercera ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, Derecho Procesal Fiscal, Porrúa, México, 2007.
- OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, sexta ed., Oxford, México, 2007.
- PONCE RIVERA, Alejandro, El juicio fiscal 2006: estudio práctico de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ISEF, México, 2006.

- RABASA, Emilio O, Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.
- RABASA, Oscar, El Derecho Angloamericano, tercera ed., Porrúa, México, 1992.
- ROJAS GÓMEZ, Miguel Enrique, La Teoría del Proceso, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2002.
- ROCCO, Alfredo, La sentencia civil. La interpretación de las leyes procesales, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2002.
- SAÍD RAMÍREZ, José Alberto. Teoría General del Proceso, IURE Editores, México, 2006.
- SILVA JUÁREZ, Ernesto, El Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, PAC, México, 2007.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Las Garantías de Igualdad, segunda ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.
- Las Garantías de Libertad, segunda ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.
- Las Garantías de Seguridad Jurídica, segunda ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.
- Las Garantías Individuales: parte general, segunda ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.
- Las Garantías Jurisdiccionales: parte general, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.
- TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, segunda ed., Porrúa, México, 1997.
- TRON PETIT, Jean Claude, La Nulidad de los Actos Administrativos, segunda ed., Porrúa, México, 2005.

- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DICCIONARIOS

- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Versión Esquemática y Diccionario de Garantías Individuales, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2006.
- Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, vigésimo segunda ed., Espasa, España, 2005.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, décima ed., Porrúa, México, 1998.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Diccionario Jurídico Harla, Derecho Administrativo, Harla, México, 2000.

HEMEROGRAFÍA

- Diario Oficial de la Federación.
- Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

MEDIOS ELECTRÓNICOS

- <http://bibliojurídica.org>
- <http://catarina.udlap.mx>
- <http://ermoquisbert.tripod.com/535.htm>
- www.bc.unam.mx
- www.ccrioja.es
- www.cem.itesm.mx
- www.cepc.es
- www.geocities.com
- www.fiscalistas.net
- www.jurídicas.unam.mx
- www.legislaciónmexicana.com
- www.mexicolegal.com
- www.monografias.com
- www.ordenjuridico.gob.mx
- www.tcatlab.gob.mx
- www.tff.gob.mx
- www.sat.gob.mx
- www.shcp.gob.mx
- www.sre.gob.mx
- www.scjn.gob.mx
- www.wikipedia.com