

321909

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

6

2ej

LICENCIATURA EN DERECHO

CLAVE UNAM3219

DE LA NATURALEZA DE LOS FALLOS  
DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA  
FEDERACION

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

GLORIA ORTIZ TELLEZ



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

---

**A mis padres Luis Y Celia, que siempre me han brindado  
su apoyo.**

**A mis hermanos Dora, Arturo y Emma por el cariño y  
ánimo recibido siempre.**

**A la memoria de mi hermano Rafael quien siempre  
estuvo y estará en mi corazón.**

**A Timoteo, mi esposo amante y fiel.**

**A Marisol, nuestra hija, producto de una gran amor**

---

# INDICE

<b>INDICE .....</b>	<b>1</b>
---------------------	----------

<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>3</b>
---------------------------	----------

<b>CAPITULO I: JUSTICIA ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>7</b>
--	----------

1.1 LA PROTECCION JURIDICA DE LOS ADMINISTRADOS FRENTE AL LA ADMINISTRACION.....	7
1.2 SURGIMIENTO DEL TRIBUNAL FISCAL.....	14
1.3 MARCO CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. ....	16
1.4 RESEÑA SOBRE LA EVOLUCION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. ....	27
1.5 FUNCION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....	29
1.6 INTERGACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. ....	31
1.7 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....	34
1.8 LIMITACIONES DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....	40

<b>CAPITULO II: CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION.....</b>	<b>46</b>
--	-----------

2.1 CARACTERISTICAS DE LO CONTENCIOSO DE ANULACION EN FRANCIA.....	46
2.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO. ....	48
2.3 LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	61

<b>CAPITULO III: LAS SENTENCIAS. ....</b>	<b>66</b>
---	-----------

3.1 NATURALEZA DE LAS SENTENCIAS EN GENERAL.....	66
3.2 CONCEPTO DE SENTENCIA. ....	70
3.3 REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES DE LA SENTENCIA.....	73
3.4 CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS.....	75
3.5 EL OBJETO DE LA SENTENCIA.....	78
3.6 DIFERENCIA ENTRE LAS SENTENCIAS DECLARATIVAS Y LAS SENTENCIAS DE CONDENA. ....	79

**CAPITULO IVL: LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA  
FEDERACION..... 81**

**4.1 ANALISIS DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL..... 81**

**4.2 ALCANCE DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA  
FEDERACION. .... 96**

**4.3 ANALISIS Y PROPUESTA. .... 108**

**CONCLUSIONES ..... 118**

**BIBLIOGRAFIA..... 124**

# INTRODUCCIÓN

La presente Tesis denominada DE LA NATURALEZA DE LOS FALLOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, constituye un análisis realizado por la autora respecto de las resoluciones que emite el Tribunal mencionado.

La idea toral de la presente investigación versa sobre la situación que plantea la no efectividad de las sentencias que emite el dicho Tribunal en el campo de la impartición de justicia administrativa. Es decir, la pronta y expedita administración de justicia se ve obstaculizada por la carencia de coactividad de los fallos o de imperio del Tribunal Fiscal para obligar al cumplimiento de sus resoluciones.

En este sentido, la tesis pretende plantear la problemática de tal cuestión y propone la atribución de coactividad a los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación.

Para lograr lo anterior, fue necesario que en el desarrollo del trabajo, se analizaran, algunas cuestiones generales respecto de la justicia administrativa en México.

Así en el primer capítulo se desglosan en forma ordenada los temas que se consideraron relevantes para permitir el análisis planteado en esta investigación.

En efecto, a manera de introducción general se señalan algunas consideraciones respecto a los derechos de los administrados frente a la Administración Pública, con el objeto de precisar el campo de estudio correspondiente.

También se resume brevemente el surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, analizando la Ley de Justicia Fiscal que fue la que le dio origen.

Al referir la naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación, se hace obligado el estudio del marco constitucional en el cual dicho Tribunal surge.

Asimismo, se procedió a realizar en forma breve la reseña de la evolución del Tribunal Fiscal y de la función del mismo.

Posteriormente, se consideró conveniente referir la forma en que está integrado el citado Tribunal, y precisar la competencia del mismo, para culminar con las limitaciones a dicha competencia.

En el segundo capítulo se incluyó un análisis teórico del Contencioso Administrativo de Anulación, para cuyo efecto se presentan primeramente las características del Contencioso de Anulación cuyo antecedente inmediato se encuentra en Francia.

También se estudian los elementos que al reunirse en los actos administrativos les permiten nacer al campo de la legalidad y del mismo modo, se señalan los motivos que originan la nulidad de dichas actuaciones administrativas.

Lo concerniente a las sentencias se incluyó en el capítulo tercero de esta tesis, en el cual primero se presentan elementos teóricos, respecto a la naturaleza de las sentencias en general, y después sobre diversos conceptos de sentencia.

Asimismo se analizan los requisitos formales y materiales que deben reunirse en toda sentencia.

Finalmente se señala una clasificación de las sentencias en declarativas y de condena, y se concluye refiriendo las diferencias entre éstas.

En el último capítulo de esta tesis se centra la atención en el tema fundamental de la investigación, es decir, se describen las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, se analiza su alcance y se propone que se dote de plena jurisdicción al Tribunal Fiscal de la Federación.

Así, primero se analizan las sentencias del Tribunal tomando como punto de partida, lo dispuesto en el capítulo respectivo del propio Código Fiscal de la Federación; y después se refiere el alcance de dichos fallos; finalmente se analizan elementos planteados en esta Tesis que fundamentan la propuesta de la autora para que se dote de plena jurisdicción al Tribunal Fiscal de la Federación.

El trabajo de tesis se basa en técnicas de investigación documental, que incluyen el análisis de fuentes bibliográficas y hemerográficas.



Asimismo, se estudian fuentes legislativas conducentes que permitieron dar profundidad y conocimiento en el espíritu de las leyes respectivas como la justicia fiscal y el propio Código Fiscal de la Federación.

La selección del tema de investigación se realizó con base en la consideración de la autora sobre la importancia del Tribunal Fiscal de la Federación en la impartición administrativa, la cual en la actualidad requiere que dicha impartición se realice en forma pronta y expedita, para lo cual es necesario que el Tribunal Fiscal de la Federación goce de Plena Jurisdicción para poder obligar el cumplimiento de sus sentencias.

En tal virtud, se consideró conveniente plantear la problemática que representa la naturaleza declaratoria de los fallos del Tribunal, los cuales al no gozar de coactividad retrasan indefinidamente el logro de los objetivos para cuya consecución fue creado el Tribunal Fiscal.

Asimismo, se consideró que el tema reúne el requisito de ser importante y trascendente, en virtud de que la función jurisdiccional que realiza el Tribunal de estudio afecta a todos, sean gobernados o sean autoridades administrativas.

# **CAPITULO I:**

## **JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

### **1.1 LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS ADMINISTRADOS FRENTE AL LA ADMINISTRACIÓN.**

Dentro de los derechos subjetivos de orden administrativo de que disfrutan los particulares, existen los derechos de éstos a la legalidad de los actos de esta Administración, esto es el de poder exigir a la Administración, que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

Lo anterior significa que los actos de la Administración emitidos por ésta como órgano de autoridad, deben regirse estrictamente por lo establecido en la ley, pues de lo contrario, los gobernados tienen derecho a exigir de dicha autoridad la modificación, revocación o anulación de dicho acto, mediante la revisión del mismo debe hacerse por los órganos competentes para ese efecto conforme a lo establecido por la ley.

Los diversos derechos del administrado necesitan protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación, es decir, para lograr el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo.

Para conseguir este propósito existe una gran diversidad de sistemas en los Estados contemporáneos.

Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que están subordinadas y la autotutela que la Administración desarrolla en su propio seno, constituyen, indudablemente, elementos de protección de los derechos de los administrados.

Sin embargo, esos medios están destinados directamente a garantizar la eficacia de la Administración y sólo por efecto reflejo representan una garantía para el particular. Así, este no tiene poder de exigir; y al pedir su uso, la Administración no está obligada a emplearlos ni a revisar, en cuanto al fondo, el acto lesivo.

Por el contrario, existen otros medios directos que si están destinados, en forma inmediata, a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hace valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en

cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja.

Esos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares se pueden clasificar, según los antecedentes que deben de intervenir en: remedios o recursos administrativos y en recursos o acciones jurisdiccionales.

El control que la Administración ejerce sobre sus propios actos a través de los recursos administrativos no goza de la imparcialidad necesaria como para llegar a considerar el propio acto o el acto de inferior como ilegalidad y dejarlo en consecuencia, sin efecto. Mucho menos si se considera en el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.

No existe, sin embargo, uniformidad en las legislaciones respecto de los órganos, que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, pues mientras en una apenas existe una diferencia en el seno mismo de la Administración, en otras se encarga el control de que se trata a los Tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial, en tanto que finalmente en los demás, dicho control pertenece a Tribunales independientes del Poder Judicial, pero también desvinculado, de la Administración activa. o sea los Tribunales Administrativos.

El establecimiento de control jurisdiccional de los actos de la Administración ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia: la del contencioso administrativo.

El contencioso administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material.

Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo, se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son Tribunales especiales, llamados Tribunales Administrativos.

Desde el punto de vista material, existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de ésta última.

Como es fácil apreciar, la primera definición parte fundamentalmente del órgano que decide la controversia, en tanto la segunda sólo toma en cuenta la materia de dicha controversia.

Como ya se mencionó, desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo, es toda controversia suscitada por un acto de la Administración que entra en la competencia de la jurisdicción administrativa de tal manera, que aquí, es el órgano el que da configuración al sistema.

Sin embargo, para el conocimiento del contencioso administrativo materialmente se pueden clasificar en dos grupos los sistemas adoptados en las diversas legislaciones; el sistema de los Tribunales Administrativos y el sistema de los Tribunales ordinarios.

Lo peculiar del caso, es que la adopción de cada uno de estos sistemas ha dependido de la interpretación diversa que se ha dado al mismo principio: el de separación de poderes.

El sistema de los Tribunales Administrativos llamados también de la justicia Administrativa, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la que forma el Poder Judicial.

La jurisdicción administrativa procede, dice Bonard <sup>1)</sup>, de dos reglas de separación de poderes, y su antecedente inmediato fue el espíritu de hostilidad de los parlamentos frente al poder real y de sus representantes locales, los intendentes.

En los últimos años del antiguo régimen en Francia, los parlamentos habían tomado una actitud de oposición sistemática frente a las reformas administrativas y financieras que habían sido intentadas, habiendo hecho fracasar todo lo que se había ensayado en ese sentido, De ahí resultó, para quienes eran partidarios de esas reformas, una desconfianza extrema para los cuerpos judiciales.

---

<sup>1)</sup> Bonard, Roger. "Derecho Administrativo." 2da Ed., Précis élémentaire de Droit Public, París, 1935.

Por esta razón, en la ley 16-20 de agosto de 1790, se estableció la separación de las autoridades administrativas y las judiciales, con prohibición absoluta para ésta, "de turbar de cualquier manera, las operaciones de los cuerpos administrativos ni citar ante ellos a los administradores por causa de sus funciones".<sup>2)</sup>

Sin embargo, las razones actuales de la subsistencia de esta regla de separación no son ya la desconfianza de las autoridades judiciales, sino que han sido sustituidas por razones de aptitud, esto es, se reconoce indispensable para una justicia adecuada que los jueces tengan un conocimiento profundo de la Administración, lo cual no ocurre por lo regular con jueces comunes que, además, están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa que no existe para la Administración.

La segunda regla, para la separación de la Administración activa de la contenciosa, tuvo su origen en el mismo principio de separación de poderes, que constituye un obstáculo para que la Administración activa sea el mismo juez de sus propios actos.

Esta regla sigue fundando hasta la fecha la separación de la Administración activa y la contenciosa, y como consecuencia de su aplicación, se ha pasado desde la separación mitigada en la que el Tribunal Administrativo se limita a proponer la decisión jurisdiccional a una autoridad administrativa que tiene así la "la justicia retenida", hasta la separación completa, en la que el

---

<sup>2)</sup> Idém.

Tribunal tiene una "justicia delegada" y puede, por lo mismo, actuar con independencia de la Administración activa.

El segundo sistema que señalamos como adoptado, por otras legislaciones, respecto a los órganos que han de conocer del contencioso que provocan los actos de la Administración, es el sistema judicial.

El sistema de los tribunales administrativos, ya mencionado, se basa, en una interpretación especial del principio de separación de poderes, a saber: para que ese principio quede respetado basta que la función jurisdiccional no se ejercite ni por el legislador, ni por el administrador y que, por tanto, no hay inconveniente en establecer una jerarquía de tribunales, con tal de que esté separada del Poder Judicial y del Administrativo.

Además, ese mismo sistema de la jurisdicción administrativa se funda en que la separación de poderes se logra más eficazmente si al Poder Judicial se le prohíbe intervenir en las funciones del Poder Administrativo.

Pero contra esta interpretación se ha sostenido en otros países que la separación de poderes debe entenderse considerando cada uno de ellos como una unidad, y que, por tanto cuando la Administración se le agregan tribunales independientes del Poder Judicial, se rompe la unidad de este y se invade, en consecuencia, su esfera de acción.



De ahí se ha originado el sistema judicial, cuyo concepto básico es, según afirma Bielsa <sup>3)</sup>, "que la autoridad judicial ha sido creada precisamente para conocer o aplicar la ley; a ella corresponde, impidiendo la violación de la ley, tutelar los derechos de los ciudadanos, de los administrados en suma".

## **1.2 SURGIMIENTO DEL TRIBUNAL FISCAL.**

En la Ley de Justicia Fiscal publicada el 31 de agosto de 1936, se prevé la creación de un Tribunal Fiscal de la Federación, el cual: "estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, puesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos; pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación de propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida..." <sup>4)</sup>.

En la exposición de motivos se expresa: "El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce como el nombre de anulación. Será el acto u a lo sumo el órgano, el sometido a la

---

<sup>3)</sup> Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo". Legislación Administrativa. 3a. Ed., Edit. Buenos Aires, Argentina, 1937. p 122.

<sup>4)</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, Diario Oficial de 31 de agosto de 1936, p. 2.

jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de órbita, la Administración Pública conserva sus facultades propias y los Tribunales Federales, concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte". <sup>5)</sup>

Al referirse a las causas que la ley fija para la anulación, la exposición de motivos expresa:

"...En la generalidad de los casos, dichas causas suponen violación de la ley, ya en cuanto a la competencia o en cuanto a la norma aplicada o que debió aplicarse en el fondo. Solo para las sanciones que autoriza la anulación por desvío de poder, esto es, por abandono de las reglas que, aunque no expresamente fijadas en la ley, van implícitas cuando la ley concede una facultad discrecional. Se ha circunscrito la anulación por desvío de poder a las sanciones por que es ahí donde la necesidad del acatamiento de las reglas implícitas antes dichas aparecen con claridad en el derecho tributario mexicano, ya que en la materia de impuestos las autoridades normalmente no obran ejercitando facultades discrecionales, sino cumplimentando preceptos expresos de las leyes". <sup>6)</sup>

---

<sup>5)</sup> Idém. p. 3.

<sup>6)</sup> Idém. p. 4.

En la citada exposición de motivos, al referirse a la instancia que se tramitará ante dicho tribunal, la refiere como un juicio, y al respecto de ello indica: "Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simples juicios declarativos... En otros, llevarán implícita la posibilidad de una condena... pero, y esto conviene aclararlo, el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos..."<sup>7)</sup>

### **1.3 MARCO CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

Los argumentos que se han enderezado en contra de la constitucionalidad del establecimiento del sistema de lo contencioso administrativo, son:

a).- Conforme al artículo 49 de la Constitución de 1917, se prohíbe la reunión de dos o más poderes en un solo individuo o corporación.

Cuzado <sup>8)</sup> dice: "Habiéndose instituido por fin el principio de la división de los poderes, con arreglo a las bases de nuestra Constitución, y deslindadas conforme a ellas las facultades de

---

<sup>7)</sup> Ibídem.

<sup>8)</sup> Cruzado, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1985. p. 479.

los mismos, desde luego puede asegurarse que los principios administrativos seguidos en otros países en que se acepta la organización de lo contencioso administrativo, choca de lleno con nuestros preceptos constitucionales, por que el artículo 50 de la Constitución (de 1857) prohíbe que los Poderes Administrativo y Judicial se reúnan en una persona o corporación...".

Complementando estas ideas el Ministro Vallarta en uno de sus votos, sostiene que el "conocimiento de las autoridades administrativas del contencioso-gubernativo es contrario al artículo 16 Constitucional, por que ninguna ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad demandada juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal que legisle, concluyendo que decir lo contrario sería confundir la competencia constitucional de los artículos". <sup>9)</sup>

Por último don Jacinto Pallares asienta que "estando, pues, perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los otros poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflicto entre dichos poderes y, por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo...". <sup>10)</sup>

b).- Se sostiene que el establecimiento de Tribunales Administrativos pugna con la prohibición del artículo 13

---

<sup>9)</sup> Vallarta, Ignacio. Votos Ed. del Sr. Lic. Antonio de J. Lozano, Edit. Fontanella, México, 1984. p. 141.

<sup>10)</sup> Pallares, Jacinto. El Poder Judicial, Edit. Porrúa, México, 1974. pp. 481-482.

Constitucional, según el cual nadie puede ser juzgado... por Tribunales especiales y solo subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar.

Vallarta, en el mismo voto que acabamos de citar, sostenía, refiriéndose a la competencia de las diputaciones de Minería, para conocer juicios de oposición, que "ningún tribunal, en efecto, merece mejor la calificación de especial, en el sentido constitucional que el formulado por una autoridad administrativa sólo para negocios especiales". <sup>11)</sup>

c).- También se deriva de un argumento del artículo 14 Constitucional, pues de este precepto surge la obligación para el Poder Público, de seguir un juicio cuando pretenda privar a un particular de algún derecho que esté en el patrimonio de éste, ya provenga de un acto civil o del reconocimiento u otorgamiento del órgano gubernamental.

d).- Resulta también violado, se dice, el artículo 17 Constitucional, pues siendo la garantía individual en él consignada, una limitación para el Poder Público, éste no puede hacerse justicia así mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Por otra parte, es necesario estudiar la solución adoptada a fin de resolver el problema que surge después de sostener la inconstitucionalidad del sistema de tribunales administrativos, problema que consiste en determinar cual es el sistema que, de

---

<sup>11)</sup> Vallarta. Votos, Tomo II, p. 142.

acuerdo con la misma legislación constitucional, ha venido a sustituir al contencioso administrativo.

La doctrina mexicana no es uniforme en la solución de dicho problema. La tesis que sobre el particular se han emitido se dividen en dos: una, que sostiene el Poder Judicial de la Federación es el tribunal establecido para juzgar las controversias que se susciten por actos de la Administración y que el procedimiento para resolverlas es el establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo poder. La otra tesis, sostiene que si bien la Justicia Federal sustituye a los tribunales administrativos, sólo lo puede hacer bajo el juicio de amparo.

Los principios básicos de ambas tesis se encuentran en la supremacía y unidad del Poder Judicial, tal y como lo establece la Constitución.

Estas tesis están desarrolladas de la siguiente forma:

I.- La primera, que sostiene que las controversias con la Administración son de la competencia normal del Poder Judicial, quien de ellas conoce de acuerdo con los procedimientos ordinarios. José Algara, al respecto afirma: "la verdad es que no hay una sola de las cuestiones antes contencioso-administrativo que no esté comprendida en los casos cuya decisión corresponda a los tribunales federales. Estos conocen de todas las controversias que se susciten a

consecuencia de los tratados de las naciones extranjeras, de las que se refieren a los agentes diplomáticos y cónsules y aquellos en que las entidades federativas fueren partes interesadas; demostrando esta ligera enumeración como lo contencioso-administrativo se halla hoy involucrado dentro de una justicia amplísima que no ha existido en regímenes centrales".<sup>12)</sup>

Cruzado, que sigue la misma opinión precedente, por su parte afirma que "no existe una sola de las cuestiones pertinentes a lo que se llamó contencioso-administrativo, que no se encuentre comprendida en los casos sujetos a la división de los tribunales federales".<sup>13)</sup>

La tesis de estudio, considera que ello no se invalida por el hecho de que existan determinadas prerrogativas en favor de la Administración.

Algara concluye diciendo: "como si lo expuesto no fuera bastante, viene en auxilio del individuo para dar carácter a nuestro sistema el recurso extraordinario y privilegiado de amparo, que nulifica todos los actos de toda autoridad que viola las garantías individuales".<sup>14)</sup>

---

<sup>12)</sup> Algara, José. Historia de lo Contencioso-Administrativo. Revisión de la Ley y Jurisprudencia, 1889. p.488.

<sup>13)</sup> Cruzado. op. cit. p.227.

<sup>14)</sup> Algara. op. cit. p.488.

II.- La segunda tesis, la que sostiene que el recurso de amparo ha sido sustituido del contencioso-administrativo, cuenta con el apoyo de Jacinto Pallares, quien dice: "Tanto en el orden político, penal o en el privado, el hecho y el derecho no se presentan siempre claros, evidentes y expeditos para una pronta ejecución... Diferirá la forma, el tiempo, la manera de Resolver, de controvertir en juicio el negocio, según se trate de obligaciones privadas o públicas; pero el recurso judicial siempre existe, ora con el nombre de juicio criminal, ora con el de civil, ora con el de recurso de ampara... La Constitución de 1857, encomienda a la autoridad judicial las controversias sobre garantías individuales y sobre la aplicación de leyes federales, y como la garantía individual puede ser violada por el Poder Administrativo y aplicar la ley federal, que verse sobre deberes del individuo para con la sociedad, es evidente que el Poder Judicial puede decidir la controversia que nace acerca de la responsabilidad de obligaciones del individuo con la sociedad. Respecto de ellos, los derechos y deberes del individuo para con la sociedad, aunque, puede llevarse a su discusión al terreno judicial, por que la forma de nuestro gobierno requiere que ese poder sea el tutor de toda clase de derechos y el que por lo mismo, decida toda clase de responsabilidades; sin embargo, esto no tiene lugar, sino cuando aplicada la ley por el Poder Administrativo, que es el encargado de ejecutar las leyes políticas, las que tienen por objeto dirigir la acción de todos los



asociados, en favor del bien común, el individuo se cree agraviado por esa aplicación. En ese caso, el Poder Judicial, con un carácter especial que sólo tiene en los gobiernos democráticos,... se constituye en juez del procedimiento del Ejecutivo y revisa y falla sin apelación sobre la queja del agraviado y sobre la legitimidad y justicia con que procede el Poder Ejecutivo. Este recurso es lo que entre nosotros está comprendido bajo el recurso general llamado juicio de amparo y el de controversia constitucional... Si alguno cree que el Ejecutivo no ejecuta bien esa clase de leyes, o que éstas no existen, o que el agravio por los procedimientos de aquel Poder, entonces, y sólo entonces, interviene el Poder Judicial, más bien como un Poder Político-Conservador, que como Poder Judicial, (en el sentido que en derecho común tiene esta palabra) a discutir y resolver sobre la legalidad del procedimiento administrativo... y entonces procede el Poder Judicial, no con la jurisdicción ordinaria, sino con la que especialmente da la Constitución del país, y que no tienen todos los tribunales ordinarios. Así entre nosotros esta jurisdicción es sólo ejercida por los tribunales federales por la vía de amparo y de recurso de controversia constitucional... Entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo, pues él está suplido, y con ventajas, con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer

efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857".

15)

La tesis que sostiene, que los tribunales administrativos han sido sustituidos en nuestro régimen por los tribunales federales, en su competencia ordinaria, parece contar en su apoyo con el contenido del artículo 104 Constitucional.

En efecto, como los actos administrativos de la autoridad federal, pueden dar nacimiento a una controversia sobre cumplimiento o aplicación de leyes federales, que surte la competencia de los Tribunales de la Federación, en los términos del precepto antes mencionado.

En contra de esta argumentación se puede hacer valer la razón de que, conforme a los términos literales del referido precepto, la competencia otorgada se refiere sólo a controversias del orden civil o criminal, y cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del Poder Público, cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia del orden civil ni de orden criminal.

El licenciado Rafael Ortega, dice refiriéndose a las controversias que afectan a la Federación, obrando como autoridad, que en tales casos "...la cuestión no puede ser ni criminal ni mercantil, por que interviniendo la Federación como autoridad y no habiendo derechos civiles entre los particulares y la autoridad, la cuestión nunca será civil ni mercantil. La controversia que en estos casos

---

<sup>15)</sup> Pallares, Op. Cit. p.47.

se suscita es una de las que en otros países se conoce con el nombre de contencioso administrativo...".<sup>16)</sup>

Corroborando esta tesis , se debe tener presente que, en otros preceptos de la misma Constitución, el uso de los mismos términos tiene un alcance exclusivo de su significación natural. Así, cuando en el artículo 14 se habla de juicios de orden civil y de orden criminal, se está haciendo clara referencia con la primera expresión, a juicios que no incluyen los que pudieran suscitarse con motivo de la actividad administrativa.

A la misma conclusión se llega si se examina el empleo de la expresión juicios civiles, en el artículo 107 relativo a las bases del procedimiento de amparo.

Además, si el artículo 103 Constitucional está usando los términos "controversia que suscita por actos de la autoridad", no explica como, al renglón siguiente, en el artículo 104, se use el término "controversia del orden civil" y que, la intención sea que dentro de ellos queden comprendidos los que, el artículo anterior, había designado en forma precisa.

Los datos a que se refiere la fracción I, del artículo 104, son aquéllos en que no es parte la Federación y no se objeta tampoco la legalidad de un acto administrativo.

---

<sup>16)</sup> Citado por Jorge Vera Estañon, "En qué juicios es parte la Federación". Cuestiones Jurídico-Constitucionales. p55, México, 1923 Alegatos presentados a la Suprema Corte en el juicio de la Cía. Agrícola Colonizadora. Limitada del Tlahualilous en Gobierno Federal. México, 1910.

El artículo 103 de la Constitución Federal, fija la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, en el año de 1936, se encontró una seria limitación constitucional, toda vez que el artículo 104 fracción I, de la Constitución Federal, de contenido semejante al artículo 97 fracción I, de la Constitución de 1857, representaba un óbice para el establecimiento de órganos jurisdiccionales, dado que lo contencioso administrativo, se comprendería en su totalidad dentro de la órbita del Poder Judicial.

Sin embargo, esta situación cambió en forma importante con la reforma de 1946, que adicionó el segundo párrafo de la fracción I, del artículo 104, para quedar como sigue:

"En los juicios en que la Federación está interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".<sup>17)</sup>

Por otra parte, la independencia total de los órganos jurisdiccionales administrativos en la República, quedó materializada al publicarse la Nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal en el Diario Oficial del 19 de enero de 1967, en donde se

---

<sup>17)</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1946.

suprimió, en forma tajante la modalidad de que el Tribunal pronunciara sus fallos en representación del Ejecutivo y que marcó en su artículo primero el principio de plena autonomía. De este modo, se publicó otra reforma al artículo 104 Constitucional, fijándose en su segundo párrafo:

"Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito y territorios federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".<sup>18)</sup>

Hubo, una reforma constitucional aparecida del 8 de octubre de 1974, simplemente suprimió del texto transcrito las palabras "territorios federales", el cual se conserva aún vigente.

Finalmente, la facción XXIX-H del artículo 73 Constitucional, que establece facultad del Congreso de la Unión: "Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".<sup>19)</sup>

---

<sup>18)</sup> Diario Oficial de la Federación, 25 de octubre de 1967.

<sup>19)</sup> Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 1987.

Y la fracción I-B, del artículo 104 Constitucional que dice que corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

"Fracción I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXXI-H del artículo 73 fracción IV inciso e, del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión de amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ella dicten los Tribunales Colegiados de Circuito, no procederá juicio o recurso alguno;...".<sup>20)</sup>

#### **1.4 RESEÑA SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

Tal como se mencionó en el apartado anterior, fue en el año de 1936, durante el régimen presidencial del General Lázaro Cárdenas, que el Tribunal Fiscal de la Federación fue instituido en México. Este órgano surgió como un tribunal formalmente administrativo que ejercía una función de carácter delegada jurisdiccional.

---

<sup>20)</sup> Idém.

El Tribunal Fiscal de la Federación, fue creado al entrar en vigor la ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, bajo la influencia del sistema francés de jurisdicción contencioso administrativa.

Durante su evolución, pueden distinguirse tres etapas:

a).- Desde su creación en 1937 y hasta abril de 1967, funcionó como órgano de jurisdicción delegada.

b).- Con la expedición de la Ley Orgánica que entró en vigor el 1o. de abril de 1967 y hasta el 1o. de febrero de 1978, ya funcionó como un órgano de carácter estrictamente judicial, con plena autonomía para dictar sus fallos, pero desprovisto de un diseño procesal para la ejecución de sus resoluciones.

c).- Con la publicación de su nueva Ley Orgánica, el 2 de febrero de 1978, el Tribunal Fiscal de la Federación, además de conservar la plena autonomía, emprende su desconcentración al establecer una Sala Superior y varias Salas Regionales, distribuidas estas en las regiones en las que se ha dividido el territorio nacional para los efectos de dicha ley.

## **1.5 FUNCION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.**

Dada la importancia que tiene el que se dé un equilibrio entre las atribuciones de los órganos del Estado y sus facultades y los derechos de los particulares, es que se hace necesario que la ley precise cuáles son las funciones que deben cumplir las autoridades fiscales y cuáles son los derechos de los administrados frente a las actuaciones de la autoridad administrativa.

En materia tributaria, el equilibrio entre autoridades y gobernados, presenta un problema de especial importancia, dado que, el obligado a las contribuciones se traduce en un contribuyente generalmente evasor e incumplido; y, por otra parte, la autoridad fiscal en ejercicio de las facultades que la ley le otorga, frecuentemente invade la esfera jurídica de los gobernados al no ajustar sus actuaciones a los principios de legalidad y seguridad establecidas en la ley.

Lo anterior permite deducir que la función de un tribunal de anulación como el Tribunal Fiscal de la Federación es la de resolver los conflictos que se suscitan entre los gobernados y las autoridades fiscales, cuando los primeros consideran que se ha afectado un derecho subjetivo por los actos que deben cumplir las citadas autoridades; a fin de definir el derecho de acuerdo con la ley.



El juicio de anulación o de ilegalidad se constriñe a observar y resolver sobre la presunción de legalidad y validez de los actos de las autoridades administrativas que en materia fiscal les atribuyen las leyes.

Se habla de legalidad en cuanto a las normas jurídicas establecen claramente los actos mediante los cuales las autoridades tienden a determinar las bases de liquidación de créditos fiscales, así como sancionar el incumplimiento de las obligaciones enmarcados en las leyes fiscales, de modo que se pueden presumir ajustados a dichas leyes, hasta en tanto quien sufre su acción no se sienta afectado por su actuar o manifieste su inconformidad ante la propia autoridad emisora y posteriormente, ante el órgano jurisdiccional competente.

Del mismo modo, se habla de validez porque se refiere a la competencia de los órganos que actúan, pues si en el particular su personalidad jurídica le atribuye la competencia, en el órgano de poder, su competencia le atribuye la validez de sus actos. Es por eso que al suscitarse la contienda entre el órgano de poder y el administrativo, y presentarse ante el Tribunal competente, las voluntades de los contendientes se subsumen a la decisión o fallo que dicho tribunal emitirá declarando el derecho de acuerdo con la ley.

Finalmente, la función de dicho tribunal consistirá en ajustarse a lo expresado en la ley y jurisprudencia y definir el derecho de las partes.

## **1.6 INTERGACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.**

El tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales (art. 2o.). Tendrá un Secretario General de Acuerdos, quien será también secretario de acuerdos de la Sala Superior, un Oficial Mayor, los secretarios, los actuarios y los peritos necesarios para el despacho de los negocios de las salas, así como los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación (art. 8o.).

Por lo que se refiere a la Salas Regionales, desde el punto de vista administrativo, son foráneas y metropolitanas, para tal efecto el país se divide en once regiones en las que hay una sala por cada una de las foráneas y seis en la metropolitana. Cada sala se compone por tres magistrados de los cuales uno es el Presidente designado por los otros dos magistrados. En cada sala regional foránea hay sólo una oficialía de partes, en las metropolitanas hay sólo una oficialía de partes común para las seis. Todas las Salas son competentes igualmente por materia.

### **Designación de sus Magistrados.**

El Presidente de la República con la aprobación del Senado, nombrará cada seis años a los magistrados del Tribunal; al hacer la designación señalará si es para integrar la Sala Superior o las

Salas Regionales. También designará magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los magistrados de la Sala Superior o las Salas Regionales. También designará magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los magistrado de las Salas Regionales (los magistrados de la Sala Superior no son sustituibles). Los magistrados podrán ser nombrados para períodos subsiguientes. Las vacantes definitivas que ocurran se cubrirán por el tiempo faltante para la determinación del período correspondiente (art. 30). Las faltas temporales de los magistrados de la Sala Superior no serán cubiertas las definitivas se comunicarán de inmediato al Presidente de la República por el presidente del Tribunal para que proceda a las designaciones de los magistrados que las cubran. El Reglamento Interior del Tribunal establecerá las normas para el turno y reasignación de expedientes en los casos de faltas temporales de los magistrados de la Sala Superior.

Las faltas temporales de los magistrados de las Salas Regionales se suplirán por los magistrados que designe la Sala Superior de entre los supernumerarios; las faltas definitivas se cubrirán con nueva designación (art., 5o.).

En los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos que haga el Presidente de la República se someterán a la aprobación de la Comisión Permanente (art. 3o.).

## **Inamovilidad.**

...Los magistrados no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación (art. 3o.).

## **Requisitos para ser magistrado.**

1.- Ser mexicano por nacimiento, 2.- Mayor de 35 años, 3.- De notoria buena conducta, 4.- Licenciado en Derecho con título debidamente registrado, 5.- Título expedido cuando menos con 6 años de anterioridad, 6.- Cuando menos 5 años de experiencia en materia fiscal y 7.- No tener más de 65 años el día de la designación. (art. 4o.) su designación será anual y ratificando por cuanto sea necesario.

## **Licencias.**

Las licencias con goce de sueldo de los magistrados, cuando no excedan de un mes en un año, o por enfermedad, serán concedidas por la Sala Superior; las que excedan de ese tiempo solamente podrá concederlas el Presidente de la República, a quién se solicitará por conducto del Presidente del Tribunal. (art. 6o.).

## **Requisitos para ser secretarios, actuarios y peritos.**

Los secretarios y los actuarios deberán ser mexicanos, mayores de veinticinco años, licenciados en derecho, con dos años de práctica

en materia fiscal, con título debidamente registrado y de notoria buena conducta.

Los peritos deberán tener título, debidamente trado, en la licencia o arte a que pertenezca la cuestión soa que deba rendirse el peritaje... si la actividad en la que son rtos no está debidamente reglamentada, deberán ser personasadas en la materia aun cuando no tenga título (art., 9o).

### **Impedimentos.**

Los magistrados, los secretarios y los actuarios esl impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo deederación, Estados, D.F., Municipios, Organismos Detralizados, empresas de participación estatal o de algún particuxcepto los cargos o empleos de carácter docente y los honorí También están impedidos para ejercer su profesión, salvo ensa propia. (art. 10).

## **1.7 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

### **Integración de la Sala Superior.**

La Sala Superior se compondrá de nueve lstrados especialmente nombrados para integrarla, pero ará la

presencia de seis de sus miembros para que puedan sesionar (art. 11). Las sesiones serán públicas excepto cuando no lo permitan así la moral, el interés público o la ley exija que sean secretas. (art. 14)

De los nueve magistrados que integran la Sala Superior uno de ellos será el presidente tanto de la Sala como del Tribunal y se conformará también de un secretario general, un oficial mayor y cierto número de secretarios, actuarios y peritos tanto como se requieran y el personal administrativo de apoyo.

### **Competencia de la Sala Superior.**

Art. 15.- Es competencia de la Sala Superior:

1.- Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación. Al respecto el Código Fiscal, en su artículo 259 dice que las tesis contenidas en las sentencias que dicten las Salas Regionales constituirán precedente para la sala que las haya sustentado, así como para las otras que conozcan de casos iguales, siempre y cuando hayan sido publicadas en la Revista del Tribunal.

Lo mismo ocurre cuando la Sala Superior resuelve los juicios de características especiales (de importancia y trascendencia), para que dicha resolución constituya un precedente obligatorio para las salas es forzoso que sea publicada en la revista del tribunal, lo anterior es por cuanto se refiere a los precedentes, pero para que se fije jurisprudencia existen dos sistemas: el primero

consiste en que cuando las salas regionales sustenten un criterio distinto al de un precedente, deberán expresar en su sentencia porque dejan de aplicarlo y enviarán a la Sala Superior copia de la misma para que resuelva el que deba prevalecer, o bien cuando existe una total contradicción de sentencias, cualquiera de los magistrados del tribunal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las partes en los juicios que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante la Sala Superior para que ésta decida cuál tesis deberá prevalecer.

El segundo sistema se da cuando la Sala Superior resuelve sobre juicios atraídos, es decir, de importancia y trascendencia y siempre que se sustenten entre resoluciones no interrumpidas por otras en contrario. En términos generales la jurisprudencia de este tribunal no debe contravenir la de la Suprema Corte y si ésto ocurriera deberá modificarse. Los magistrados de la Sala Superior podrán proponer a ésta que modifique su jurisprudencia, cuando haya razones fundadas que lo justifiquen. Las salas regionales también podrán proponer la modificación, expresando a la Sala Superior los razonamientos que sustenten la propuesta. (arts.259, 260, y 261 Código Fiscal).

2.- Resolver los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación. Los juicios a que se refiere esta facultad son aquellos que cumplen con las características de ser de importancia y trascendencia pero insistiendo que la Sala Superior sólo RESUELVE, el trámite se

integra por la Sala Regional correspondiente pasándolo a la Sala Superior sólo para dictar sentencia. (las características especiales de los juicios se enuncian en el art. 239 bis del Código Fiscal).

- 3.- Conocer de las excutativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de sentencia que corresponda o no emitan su voto respecto de los proyectos formulados por otros magistrados,, dentro de los plazos señalados por la ley.
- 4.- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y en su caso, designar al magistrado quién deba sustituirlos. Esta facultad se refiere a los casos en que su imparcialidad al resolver pueda quedar en entre dicho.
- 5.- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
- 6.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores (llamados así en las salas regionales) y ponentes (en la Sala Superior).
- 7.- Resolver los juicios en materia de comercio exterior a que se refiere el artículo 95 de la Ley del Comercio Exterior.



Competencia de las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado;
- III.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- IV.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones 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 conforme con las leyes que otorgan dichas prestaciones;

Cuando el interesado afirme para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución 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 Fiscal, sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que los propios militares corresponda o a las bases para su determinación.

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

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

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

IX.- Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros;

X.- Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contra el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el particular

podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal. Para efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición sea optativa para el afectado.<sup>21)</sup>

## **1.8 LIMITACIONES DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

Es también conveniente mencionar las principales limitaciones a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. La primera es la relativa a que no pueden pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las leyes. Desde la resolución plenaria del 30 de octubre de 1939, se estableció que el Tribunal no puede estudiar si una ley fiscal es inconstitucional, por que esto constituye un problema reservado al Poder Judicial de la Federación.

Además, se dió como razón, que el Tribunal Fiscal no puede desligarse de su naturaleza como órgano colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo Federal y si el titular de éste no veta sino promulga una ley, es porque implícitamente la considera

---

<sup>21)</sup> Artículo 23 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

arreglada a la Constitución, de donde resulta que el Tribunal Fiscal de la Federación, órgano del Ejecutivo, al resolver las contiendas fiscales declarando que una ley es inconstitucional, iría más allá de lo que el Jefe del Ejecutivo puede Realizar y no realizó al dejar de vetar la ley.

Sin embargo, el Tribunal si puede resolver acerca de la constitucionalidad de los reglamentos y otros actos administrativos, por que su función es controlar la legalidad de los actos del Ejecutivo.

Así lo ha reconocido también la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 305 que expresa:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, FACULTADES DEL. PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.- Conforme al artículo 202, inciso b), del Código Fiscal, son causas de anulación la omisión o el incumplimiento de las formalidades de que deben estar revestidos la resolución o el procedimiento impugnados. El Tribunal de la materia está facultado para anular un acuerdo de autoridad gubernativa tanto si no se llenaron los requisitos previstos por la norma legal correspondiente, cuando en el caso de que se hayan omitido las

formalidades esenciales de procedimiento consagradas por la constitución".<sup>22)</sup>

Otra limitación que se relaciona con la competencia del Tribunal Fiscal es que no puede conocer de los juicios que versen sobre la legalidad o corrección de las nuevas resoluciones que emitan las autoridades en cumplimiento de las sentencias que el propio Tribunal haya emitido, lo que deriva en su carencia de imperio para ejecutar sus decisiones.

Lo anterior fue ya determinado desde la inicial estructuración del Tribunal, según aparece en la Exposición de Motivos de la Ley, que al respecto expresa:

"...el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del Fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, como la de cualquiera, otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo en el que, como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la

---

<sup>22)</sup> Apéndice 1975, Segunda Sala, p. 516, Tesis 305.

posibilidad material o jurídica de la ejecución".<sup>23)</sup>

Con base en estos conceptos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado la tesis de jurisprudencia número 304, en los siguientes términos:

"TRIBUNAL FISCAL, CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES.- Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccional, al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es cierto que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción".<sup>24)</sup>

Esta circunstancia peculiar de la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación determina que tampoco pueda examinar y resolver las cuestiones que se susciten con motivo del incumplimiento de

---

<sup>23)</sup> Exposición de Motivos, de la Ley de Justicia Fiscal, op. cit.

<sup>24)</sup> Apéndice 1975, Segunda Sala, p. 514, Tesis 304.

sus propios fallos y que sean hechas valer en demanda de la nulidad, por lo que el juicio que se promueva al respecto debe ser sobreseído.

Conviene igualmente mencionar otras particularidades de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, respecto a ciertas materias.

Tratándose de pensiones y otras prestaciones militares, tales como los años de servicios prestados al Ejército, Fuerza Aérea o Armada Nacional, el grado con el que el militar debió ser retirado u otras situaciones similares, las sentencias que el Tribunal pronuncie 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, según lo dispone expresamente la fracción V del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, pero no trascenderán al orden militar propiamente dicho.

Entre los juicios promovidos contra requerimientos de pago hechos por la Tesorería de la Federación, o las de los Estados o Municipios, a las Instituciones de Finanzas, se encuentran los relativos al pago de las finanzas expedidas ante autoridades judiciales de orden penal, para garantizar la presentación del reo. En estos casos, aunque el cobro del importe de esas finanzas deriva de situaciones procesales y órdenes de las mencionadas autoridades, que muchas veces se combaten en demandas ante el Tribunal Fiscal para objetar la exigencia del pago de las finanzas,

se ha determinado claramente, tanto por el mismo Tribunal como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el tribunal Fiscal no es competente para examinar la legalidad de las actuaciones de las autoridades judiciales pues ello equivaldría a invadir la esfera del Poder Judicial.

En este sentido se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en la tesis de jurisprudencia 306, que asienta:

"TRIBUNAL FISCAL, INCOMPETENCIA DEL, PARA EXAMINAR LA LEGALIDAD DE LAS ACTUACIONES PENALES. El Tribunal Fiscal de la Federación está capacitado para examinar la legalidad de las actuaciones del proceso penal, sino que tiene que ceñirse a resolver si es válido o no el acto administrativo que se impugne, según cumpla o no las formalidades legales que son propias del acto".<sup>25)</sup>

---

<sup>25)</sup> Apéndice 1975, Segunda Sala, p. 517, Tesis 306.



## **CAPITULO II**

# **CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN**

### **2.1 CARACTERÍSTICAS DE LO CONTENCIOSO DE ANULACIÓN EN FRANCIA**

Alfonso Nava Negrete <sup>26)</sup> en su obra *Derecho Procesal Administrativo*, señala que el Contencioso de Anulación en Francia sólo tiene origen por la promoción del recurso por exceso de poder. El cual nace como un recurso administrativo, bajo el principio de jurisdicción retenida, que consiste en que sus resoluciones van a ser proyectos, que serán revisables de oficio por el titular de la rama administrativa en la que encuadre el asunto debatido. lo que va a significar que es la propia administración la que administra y juzga.

En su origen, existía un extenso campo de aplicación del recurso, pues procede contra las decisiones tomadas por las jurisdicciones administrativas en primera o última instancia, contra los actos de gobierno por incompetencia, y contra las decisiones fictas debidas a la doctrina del silencio administrativo.

---

<sup>26)</sup> Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1959. p.367.

Es a partir de la Ley del 24 de mayo de 1872, fecha decisiva en la evolución del Consejo de Estado, en la que se va a confiar al alto cuerpo consultivo la facultad de decidir por sí los litigios administrativos, y que marca el nacimiento de lo que se llamará jurisdicción delegada en que a diferencia de la jurisdicción retenida, sus resoluciones ya no serán revisables por ningún órgano ministerial; así es como se inicia una franca transformación del recurso para devenir en jurisdiccional.

La naturaleza jurisdiccional de recurso fue debatida por los tratadistas en un inicio, así mientras Leon Duguit niega ese carácter, Maurice Haouriou lo acepta señalando:

"Es contencioso por que él es llevado ante un juez público, el Consejo del Estado, y que determina con una decisión en forma jurisdiccional teniendo la autoridad de la cosa juzgada".<sup>27)</sup>

Después de superadas las limitaciones a la competencia del juez por exceso de poder, hoy en día es innegable la naturaleza jurisdiccional del recurso.

Asimismo, y evolucionando en forma paralela a la jurisdicción del exceso de poder, su carácter objetivo se logra de 1872, en que el recurso se separa por completo del recurso de plena jurisdicción y no habrá ya más duda en cuanto a la conclusión de que la

---

<sup>27)</sup> Haouriou, Maurice. Précis de Droit Administratif et de Droit Public. Ila. Ed., Edit. Le Print., Paris, 1927. p. 225.

anulación del juez se produce por la inarmonía entre el acto debatido y la ley; produciendo efectos erga omnes su resolución, y determinado su carácter objetivo pues protege una situación objetiva: la Ley.

Los vicios por supuesto de exceso de poder, y que constituyen las causas de anulación de los actos de la administración y únicos motivos de procedencia del recurso, son cuatro, a saber:

- a).- La incompetencia.
- b).- La violación de las formas.
- c).- El desvío de poder.
- d).- La violación de la ley.

En cada uno de estos supuestos , es procedente el agotamiento del recurso y, cada caso en particular presenta distintas hipótesis de anulación, siendo imposible abarcar todas ellas, por lo que únicamente se señalan las más importantes.

## **2.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Los elementos del acto administrativo, son los que se refieren a la legitimidad y el mérito. <sup>28)</sup>

---

<sup>28)</sup> Omeba, Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I. A, Edit. Bibliográfica Argentina, Argentina, 1967, p.332.

El concepto de legalidad de un acto es más extenso que el de legitimidad, por que se integra con ésta y el mérito. De ello que el acto administrativo sea legal cuando cumple las condiciones de legitimidad y mérito.

### **Legitimidad del acto administrativo.**

Para muchos autores, las condiciones que hacen a la legitimidad del acto administrativo son:

- a).- Órgano Competente.
- b).- Manifestación de Voluntad.
- c).- Objeto.
- d).- Forma.

a) Órgano Competente.- Un acto administrativo es legitimo cuando ha sido dictado por un órgano administrativo que actúa dentro de la esfera de su competencia. El órgano que no tenga esa atribución normalmente establecida no puede realizar el acto administrativo; tampoco puede realizarlo más allá del limite cuantitativo que establece la norma.

D'Alesio <sup>29)</sup>, sostiene que el ente público de vida al acto por medio de un órgano determinado. Dice que el órgano tiene dos elementos: objetivo y subjetivo. El elemento objetivo está constituido por un conjunto de funciones que corresponde a su competencia. El elemento subjetivo está formado por la persona física. Cada función se caracteriza por su competencia, que

---

<sup>29)</sup> D'Alesio, Francesco. Legitimidad del Acto Administrativo., Edit. Torino, Italia, 1936, p. 114.

puede definirse como la medida de las actividades que corresponden a las mismas.

El concepto de competencia es unívoco, pero puede considerarse desde el punto de vista objetivo, funcional y territorial. En cuanto a la competencia desde el punto de vista objetivo o por materia, se determina considerando que cada órgano tiene fijada por el derecho objetivo una serie de funciones a desarrollar y, como lógica consecuencia, las correspondientes facultades que hagan posible su actuación.

La función específica, la finalidad concreta que forma el contenido de la actividad de cada órgano, constituye la competencia por materia. Cada órgano tiene, entonces, una competencia limitada a cumplimiento de determinados fines del Estado. En algunas oportunidades, la competencia vendrá señalada en forma genérica, pero en general, se establece en forma taxativa, y por ello, el órgano no podrá realizar actos que excedan de esta esfera de la competencia que le asigna la Ley.

En cuanto a competencia funcional o por grado, que también se llama vertical, se vincula con la organización jerárquica. La función pública no se condensa toda en un mismo plano, sino que se distribuye en distintos planos, dando lugar a la formación de la pirámide jerárquica en cuyo vértice ideal ésta el órgano superior de cada una de las ramas de la administración. En este ordenamiento de la función por grados, los órganos inferiores no

pueden ocuparse de materias asignadas a los superiores y viceversa. De ello la competencia de grado.

En lo que concierne a la competencia por razón de territorio, se vincula con el concepto de circunscripción administrativa. El Estado, por la extensión y complejidad de las funciones que debe realizar, se encuentra en la necesidad de dividir su actividad entre órganos situados en las distintas partes del territorio, cada uno de los cuales tiene un campo de acción limitado localmente. Esta competencia se llama también horizontal por algunos autores. La competencia en este supuesto no se determina de acuerdo con un criterio intrínseco por materia, sino según un criterio extrínseco en relación con la extensión territorial.

La competencia administrativa, obedece a tres principios fundamentales, que son:

- 1).- Está determinada por el derecho objetivo y, en consecuencia, ninguna competencia puede existir en el ámbito del derecho administrativo sin una regla de derecho administrativo que la regula.
- 2).- Se establece en el interés público y no en el privado, y por ello tiene carácter improrrogable.
- 3).- La competencia pertenece al órgano y en ningún caso a la persona que lo representa como titular. La competencia es

un atributo del órgano administrativo, nunca del investido en la calidad de órgano.

Por medio de la avocación, el superior jerárquico asume funciones que competen al inferior se avoca al conocimiento de ciertos asuntos que debería resolver el inferior, sin ningún recurso por parte de éste. La avocación es una institución que tiene una esfera de aplicación más amplia que la delegación; pero ambas, avocación y delegación, deben ejercerse dentro de ciertos límites. Es necesario, en primer lugar, que la ley autorice tanto la avocación como la delegación. Por lo demás, la avocación es legítima cuando la competencia del inferior no le haya sido atribuída en razón de su específica idoneidad.

En cuanto a la delegación de competencia, se produce cuando el superior jerárquico transfiere parte de sus atribuciones al inferior, aumentando así la esfera de su competencia. Es un procedimiento el órgano superior disminuye en parte su competencia en beneficio del inferior.

Se ha dicho que la delegación es posible cuando se trata de competencia especial de carácter preparatorio que no excluye el ulterior examen. Se puede decir que la delegación no tiene el valor jurídico de una verdadera prórroga de competencia, por cuanto siempre es referida al traslado de algunas funciones, sin que por ello se agote la competencia del órgano superior, desde que en definitiva, el asunto es examinado, en último término por el órgano delegante. La delegación se basa en una simple razón

de oportunidad. El órgano puede delegar cuando crea siempre que se lo permita la ley, llegada la oportunidad de hacerlo.

La delegación no importa una derogación de la competencia normal basada en razones excepcionales; a través de la misma no se afecta el ordenamiento de la competencia, si no que propone un medio jurídico creado con el objeto de perfeccionar el ejercicio de la competencia y en consideración a la variedad de casos que pueden presentarse a los órganos del ente. Se ha dicho que el problema de la delegación es un problema de organización, ya que existe una relación numérica entre los fines a satisfacer y los organismos que deben satisfacerlas. Un sólo órgano no podrá al mismo tiempo disponer, crear y obrar por el ente, y por ello el Estado debe tener una organización adecuada.

Se distingue la delegación de la representación y de la sustitución propiamente dicha. El delegante actúa con competencia propia. La función delegada no es propia del delegante en forma tal que éste, reservándose el carácter de titular de la misma, no pueda transferir su ejercicio al delegado; la competencia es común a delegante y delegado. Resulta errado, entonces, afirmar que la delegación en Derecho Administrativo es una institución jurídica por medio de la cual un órgano puede transferir el ejercicio de su propia competencia a otro órgano. La transferencia de ejercicio es un efecto secundario de hecho; el efecto jurídico de la delegación administrativa, es el de permitir el ejercicio de una competencia



ya existente y que sólo resulta operante como consecuencia de la delegación. En otras palabras, el delegado no recibe la competencia del delegante sino que la posee *ex-lege* y su ejercicio se encuentra limitado en sentido dimensional y con respecto al tiempo. El delegante únicamente autoriza al delegado a que éste actúe en base a la competencia que tiene fijada institucionalmente por la ley y según las directivas trazadas por la misma. El delegado ejerce una función en base a una competencia que le es propia, similar a la que tiene el delegante, pero que no es la misma.

b).- Manifestación de la voluntad.- El segundo elemento de la legitimidad es la manifestación de la voluntad, ya que todo acto administrativo, consiste en una conducta voluntaria de ciertos órganos administrativos.

Se distinguen tres momentos en el proceso volitivo del órgano administrativo. Ellos son: la determinación, la aclaración y la ejecución.

Se puede esperar la intención, la determinación y la declaración. En la psiquis individual, la exigencia económica revela toda necesidad, la que operando como una causa motriz de la inteligencia hace nacer la intención, que es la tendencia subjetiva individual hacia la satisfacción de la necesidad. La intención no es el momento espiritual del querer como lo entiende el jurista, es solo un mero antecedente preparatorio del querer. La intención puede concretarse por medio de la

determinación de la voluntad. La intención es un momento psíquico, mientras que la determinación es un fenómeno de relación entre la psiquis y el mundo exterior, que puede tener valor jurídico o solamente de hecho, siendo de carácter distinto la que produzca un efecto jurídico relevante y la que no produzca. La determinación volitiva, para producir un efecto jurídico relevante con relación con el mundo exterior, debe ser declarada; mientras no lo fuera, tiene naturaleza de un hecho puramente interno. Ello ocurre así aunque la determinación sea en cierta forma previsible, como sucede en las resoluciones de órganos colegiados, donde la determinación la toma el colegio pero la declaración debe ser hecha por un órgano diferente. La declaración y la determinación son elementos esenciales de la voluntad, pero la intención es el elemento psíquico precedente que la prepara. Las intenciones que no son exteriorizadas permanecen como internas del órgano agente, son para la administración pública jurídicamente irrelevantes, ya que no permiten registrar la voluntad real del órgano.

Se ha establecido que la intención debe declararse para que sea jurídicamente relevante, vale decir, producir efectos jurídicos. Ahora bien: si la administración no se pronuncia en forma expresa o tácita, guarda silencio, sin que éste constituya una manifestación de voluntad. El silencio en su significado natural es la inercia de un sujeto de derecho en base a la cual resulta eliminada toda forma de actividad externa del mismo. Con respecto al acto jurídico, debe considerarse voluntario, el silencio puede

entenderse como una actividad del órgano que no sea susceptible de constituir en ninguna forma un medio apto para manifestar la voluntad. Es un no acto, no un acto negativo, ya que éste presupone una manifestación de voluntad jurídicamente relevante. El silencio, en cambio, no constituye una manifestación de voluntad. Las circunstancias capaces de atribuir a la falta de declaración de voluntad eficacia para producir consecuencias jurídicas, pueden ser de dos naturalezas: primera, circunstancias de hechos anteriores o concomitantes con el comportamiento inactivo del órgano, en mérito a las cuales éste asume relevancia jurídica; segunda, circunstancias derivadas del derecho positivo, en mérito a las cuales el silencio puede ser indicio de la existencia de un determinado acto de voluntad. En el primer supuesto, nos encontramos frente a una manifestación tácita y presunta de voluntad de la administración. En el segundo caso, frente al silencio propiamente dicho. El silencio no puede, en consecuencia, considerarse como una declaración tácita de voluntad, ya que *qui tacet neque negat neque utique fatetur*. El silencio excluye toda manifestación de voluntad; solamente podrá presumirse la existencia de una voluntad, pero esa presunción por sí sola resulta insuficiente para producir efectos jurídicos. La presunción tendrá en la ley la fuente de su eficacia. La norma objetiva para ser más ciertas las relaciones jurídicas e impedir que la buena fe de las partes pueda resolverse en perjuicio de sus intereses, puede establecer que, dándose

determinadas circunstancias, el silencio debe presumirse como una manifestación volitiva con determinado contenido.

Si la determinación no decide en el término señalado, incurre en responsabilidad y debe indemnizar el daño jurídico causado. Si no hubiere término ni condiciones fijadas, la administración no es responsable, pero su silencio puede dar lugar a otras medidas.

Si se pide una decisión a la administración y ésta no se pronuncia ni realiza los actos pertinentes, debe considerarse que ha sido rechazada, sino hubiere pronunciamiento dentro del término señalado.

Cuando se trate de trámites necesarios, se entiende que la falta de pronunciamiento en el plazo fijado por la ley, implica su rechazo.

Cuando la reclamación o petición se refiera a un término o a una condición, deberá entenderse que la petición ha sido rechazada si no ha habido pronunciamiento transcurrido el primero o cumplida la segunda.

Las relaciones contractuales, el silencio de la administración se rige: por las cláusulas del contrato si éste lo prevé; por reglas de derecho público; por aplicación de las disposiciones pertinentes del derecho privado.

Las declaraciones no formales de voluntad comprenden las manifestaciones expresas y no expresas.

c).- Objeto del acto administrativo.- Es la relación jurídica que crea el contenido del acto, en forma tal que objeto y contenido, aparecen identificados. Es el objeto práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria.

La doctrina distingue tres partes en el contenido del acto administrativo. Estas partes están íntimamente compenetradas, pero resulta útil su análisis separado, ya que a cada una de ellas, reserva el derecho un tratamiento diferente. Podemos designar estas tres partes con los nombres de contenido natural, contenido implícito y contenido eventual, del acto administrativo.

El contenido natural es el que necesariamente forma parte del acto, por que sirve para individualizarle, para evitar que se confunda con otro acto. Debe estar establecido expresamente para que el acto sea idóneo y pueda producir sus efectos.

El contenido implícito es aquél que está comprendido en el mismo acto, aún cuando no se establezca expresamente, por que la ley prescribe que todos los actos de determinada clase debe tener ciertas cláusulas que la misma determinada.

La parte eventual del contenido que se refiere a las cláusulas del órgano agente puede introducir en el acto el adición a las que constituyen el contenido natural, para determinar en el caso particular el efecto que debe producir el acto. La parte eventual

puede modificar el contenido implícito del acto. El contenido natural y el eventual están vinculados a la voluntad del órgano agente; el implícito se funda en la ley. Todo acto administrativo tiene un contenido necesario y un contenido implícito, pero puede faltar el contenido eventual.

Con referencia a la actividad vinculada y a la actividad discrecional de la administración pública y respecto al contenido del acto, se pueden distinguir tres categorías de actos: actos de contenido reglado, actos de contenido discrecional y actos de contenido parcialmente vinculado y parcialmente discrecional. En el primer supuesto, la forma jurídica predetermina el contenido del acto; este tiene el contenido natural y el implícito determinados por la ley. En este caso no existe el contenido eventual. Los actos con contenido discrecional son aquellos que en los cuales el contenido eventual tiene gran publicidad de desarrollo y el natural está fijado discrecionalmente por la autoridad administrativa. Existe, en estos actos, el contenido implícito. En cuanto a los actos de contenido parcialmente vinculado y parcialmente discrecional, el vínculo existe, pero afecta solamente a una parte del contenido.

d).- La forma del acto administrativo.- La forma es la exteriorización, la materialización de un acto jurídico. Mediante la forma, el elemento psicológico y subjetivo, se convierte en físico y objetivo. La forma es el contenido en su visibilidad; se dice que no hay contenido sin forma, ni forma sin contenido.

Es evidente que la voluntad del Estado, para que pueda producir efectos jurídicos, debe ser declarada, y esa declaración debe tener una cierta forma exterior, forma que puede ser expresa o tácita. La forma es expresa cuando la declaración se realiza por medios que normalmente expresan el contenido. Esta forma expresa puede ser o no formal.

El formal cuando el derecho impone una forma necesaria para la existencia o validez de la manifestación de la voluntad. La falta de forma fijada por la Ley trae aparejada la nulidad del acto. Si hubiese vicio de forma, el acto podría ser anulado. Las no formales serán aquellas que puedan efectuarse en una forma cualquiera, valiendo ésta solamente a los efectos de exteriorizar una manifestación de voluntad. La forma expresa puede estar constituida por actos materiales.

Para los actos administrativos se impone en general la forma escrita. La forma escrita que es expresa, puede estar impuesta por la ley por resultar de las normas que regula la formación o la eficacia del acto que se quiera realizar en los decretos del Poder Ejecutivo.

Se clasifica a las formas en: esenciales, sustanciales o integrales. Las esenciales para que el acto exista, son un elemento constitutivo del acto mismo.

Cuando se exige el cumplimiento de determinados requisitos para la validez del acto, se dice que la forma es sustancial. Si

para integrar un acto se requiere una aprobación o autorización ulterior, éstas constituyen la forma integral.

**El Mérito del Acto Administrativo.-** El Mérito del acto administrativo es la exteriorización del principio de la oportunidad, el acto administrativo debe ser eficiente. Debe distinguirse el principio de oportunidad del de especialidad. Este principio es considerado como típico y exclusivo de los entes jurídicos, inherentes a su capacidad jurídica. Sirve para indicar las limitaciones finalistas. Los entes jurídicos tienen un conjunto de fines que constituyen su razón de ser y a los cuales están vinculados. De ahí que toda actividad que no coincida o que sea incompatible con esos fines especiales y típicos, excede de la esfera de la competencia jurídica del ente.

### **2.3 LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

La administración puede realizar actos defectuosos; estos no pueden formar parte del orden jurídico, por que se les repele por el hecho de estar marcados por alguna irregularidad en su nacimiento; son actos inválidos desde su creación; son actos nulos. Estos actos administrativos han nacido dentro del orden jurídico y han producido efectos, por que han cumplido un mínimo de requisitos necesarios para tal efecto. A diferencia de ello, los



actos inexistentes no pertenecen ni pueden tener vivencia en la administración pública. Hay entonces, entre ambos actos, los inválidos y los inexistentes, una separación profunda: el existente nace sin vida, mientras que el inválido tiene vivencia jurídica y puede extinguirse pese a sus defectos. El acto inexistente no tiene razón para su existencia dentro del orden jurídico. No se apoyan en normas legislativas ni constitucionales, mientras que el acto inválido tiene su razón de ser en una de estas dos fuentes. El acto inexistente está fuera del órgano jurídico.

Elevada la teoría del acto inexistente al campo del Derecho Administrativo, se a querido aplicarla para diferenciar el acto administrativo, irregular de aquél que, por una evidente violación de la ley, al formarse, no se puede considerar, acto, sino simplemente hecho. El individuo que usurpa el título de funcionario público sin serlo y dicta una resolución en nombre de una entidad pública, no realiza un acto administrativo. Pero si se trata de un funcionario regular que dicta una resolución que es de competencia de un superior jerárquico, realiza un acto administrativo que tiene presunción de legitimidad en tanto no se anule. Decir acto inexistente es expresar un concepto negativo, es decir, que no hay acto; mientras que decir acto nulo o anulable equivale a sostener que existe un acto, pero condenado por el derecho. La doctrina considera que los actos inexistentes y actos nulos, se identifican en la misma nada.

Se puede clasificar los actos viciados en ilícitos e inválidos. La administración tiene una esfera dentro de la cual debe actuar sin invadir la esfera reservada a la actividad de los particulares. Todo acto administrativo que viole las normas que tutelan los intereses individuales, configura un acto ilícito. En estos supuestos, la autoridad administrativa puede pretender hacer valer un derecho que el ordenamiento jurídico no le reconoce, o no cumplir una obligación que el ordenamiento jurídico le impone en su relación con los particulares.

El resultado de estos dos supuestos es el mismo: la violación de un derecho que pertenece al habitante. Se trata de un acto lesivo a los derechos de otro y, en consecuencia, un acto ilícito. La ilicitud sería civil. Este acto administrativo ilícito se sanciona con la reparación del derecho lesionado la que produce por medio del resarcimiento del daño sufrido por el particular en forma general.

Dentro de la esfera jurídica que le pertenece, la administración debe desarrollar su actividad para satisfacer el interés público. En ocasiones, esa actividad está condicionada expresamente por la norma jurídica; la administración debe actuar observando las normas legales que le prefija su actividad; en otras oportunidades, la actividad de la administración siempre bajo el orden jurídico estatal, tiene una cierta libertad de acción en cuanto al contenido del acto se refiere. Es decir, que el primer caso la actividad es reglada, y en el segundo, discrecional. Si la administración violara las reglas que condicionan su actividad, tanto en el caso de que

éstas fueran regladas como discrecionales , el acto se dice inválido y, para mejor precisar, si se trata de una actividad discrecional, la invalidez se convierte en inoportunidad. Quiere decir , entonces, que tendremos actos inválidos con vicios de ilegitimidad o vicios de mérito.

Los actos ilegítimos pueden tener su vicio derivado de una violación de la Constitución, de la Ley o de normas administrativas. En el primer caso, sería caso administrativo inconstitucional, por que lesiona principios y garantías de la ley fundamental, que el la Constitución.

En el segundo supuesto, la causa del vicio se encontrará en el incumplimiento o violación de la ley. Y en el tercer caso, serán vicios cuyas causas se encuentran en el mismo plano de la actividad administrativa.

El acto administrativo sería inconstitucional si por un intermedio se confiscaran derechos económicos o se pretendiera expropiar un bien sin estar en la administración previamente autorizada por la ley.

En cuanto a los vicios de la ley si el acto administrativo no hace lo que ésta exige, estará viciado por incumplimiento de la ley; si se realiza lo que no debe hacer, estará viciando por violación de la ley. El acto administrativo ilegítimo por incumplimiento de la ley. El acto administrativo ilegítimo por incumplimiento de la ley, será aquél que tenga vicios en los elementos que constituyen la

legitimidad del acto. Así tendríamos vicios en cuanto a la competencia, en cuanto al contenido y en cuanto a la forma, pudiendo también estar viciado el acto por falta de causa.

Los vicios del acto administrativo pueden provenir también de la violación de normas fijadas por la misma administración, ya que ésta, si la ley no ha establecido ninguna condición para su actividad, es libre de regularla y darle el contenido que considere conveniente. En este supuesto, la forma, el como, el qué y el cuándo en la actividad administrativa, quedan liberados a la apreciación del poder administrador.

## **CAPITULO III**

### **LAS SENTENCIAS.**

#### **3.1 NATURALEZA DE LAS SENTENCIAS EN GENERAL.**

Se puede señalar que la naturaleza jurídica de la sentencia es, indicar la terminación de la actividad de las partes dentro del proceso, es decir, después de plantear las partes al Tribunal los puntos sobre los que versa su controversia, de acreditar los hechos con las pruebas que se consideren idóneas y demostrarle la aplicabilidad de la norma abstracta por ellos invocada, al caso concreto, han agotado su actividad; las partes han satisfecho las actividades que son necesarias para la consecución del fin que persiguen o sea la prestación de la actividad jurisdiccional, para que el Estado declare los intereses protegidos por el derecho objetivo. Surge entonces la obligación para el Estado, de realizar el acto que concentra su función jurisdiccional: La sentencia.

Por lo cual, la sentencia en general, es la resolución del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza vinculatoria, una controversia entre las partes.

El carácter definitivo de la sentencia, para nosotros proviene de su naturaleza jurídica misma, es decir, que una sentencia es

definitiva, una vez que el tribunal la dicta, pues la posibilidad de modificarla proviene de un elemento externo: su impugnabilidad.

Por otra parte, la sentencia ha sido estudiada por Coutere como hecho, como acto y como documento. Como hecho, la sentencia es un hecho humano, un objeto jurídico nuevo, no existente antes de su realización.

Como acto, resulta emanado de los agentes que deciden la causa o los puntos sometidos a su conocimiento; el maestro Eduardo Pallares considera que esta separación, constituye una sutileza sin trascendencia, "pues el acto es al mismo tiempo hecho jurídico, en forma tal, que no es posible dividirlo sin desnaturalizarlo"<sup>30)</sup>.

Podemos decir que es la actividad mental del juez que va aislando los conceptos y las situaciones, que va discriminando entre los argumentos y las pruebas, es lo que se considera la génesis lógica de la sentencia.

Es el jurídico lógico con valor jurídico; ya que en la sentencia, el juzgador mediante ese juicio lógico elige entre la tesis de las partes, que naturalmente, están en oposición, dado que sus pretensiones son diversas.

Podemos decir que es el acto en que se emite un juicio sobre la conformidad o no de la pretensión con el derecho objetivo. En el proceso fiscal es de fundamental importancia ese derecho objetivo,

---

<sup>30)</sup> Pallares, Eduardo, Op.. cit., pág.721.

sin el cual no es posible ni el acercamiento de la autoridad administrativa, ni la competencia del Tribunal Fiscal.

Como documento, es la pieza escrita, emanada del tribunal en la que se contiene el texto de la decisión emitida.

La sentencia es el acto final de un proceso normal que se desarrolla en todos sus pasos; va proyectado, va destinado ese proceso a terminar precisamente en una sentencia. La sentencia es el acto final del proceso, acto aplicador de la ley sustantiva a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.

Existe un paralelismo en esta referencia a las sentencias, con la noción del proceso. Si el proceso es el conjunto complejo de actos, del Estado como soberano, de las partes interesadas, actos que tienen un fin común que es la aplicación de la ley general a un caso concreto controvertido; entonces resulta que el acto final mediante el cuál se da esta aplicación es precisamente la sentencia.

Si un proceso no llega a la sentencia final o definitiva, se dan las que se llaman formas anómalas de terminación del proceso.

Por otra parte, si las sentencias se impugnan, se abre una nueva fase procesal, para analizarlas y revisarlas, y ésta termina con otra sentencia, que puede serlo de segunda instancia.

La sentencia como acto jurisdiccional de gran importancia ha sido motivo de atención y de estudio muy especiales por parte de los

cultivadores del derecho, así, existen numerosos estudios al respecto y se dice que la sentencia "...es en su esencia un acto de la inteligencia del juez y, precisamente, un juicio lógico que reviste la forma del silogismo (cuya materia es) la declaración de la norma jurídica aplicable en el caso concreto..."<sup>31)</sup>.

La sentencia es también una conclusión, derivada del juicio lógico que implica, y que se produce en la segunda etapa del proceso, o sea, en la llamada del juicio. Esto es en razón de que la sentencia contiene la estructura de un juicio lógico a la manera aristotélica: la premisa mayor, es la norma general aplicable al caso concreto; la premisa menor, es el caso concreto; y la conclusión es el sentido de la sentencia, o sea, lo que la sentencia decide y ordena.

Estriche, dice que la denominación de la sentencia, viene del latín *sentendo*, que es una especie de gerundio, sintiendo, y por ello, dice que la sentencia se da cuando "el juez ya puede sentir el asunto y en virtud de que ya lo siente puede resolverlo".<sup>32)</sup>

Manresa, sostiene que la sentencia "es el acto solemne que pone fin a la contienda judicial y al hacerlo decide sobre las pretensiones que han sido objeto de juicio."<sup>33)</sup>

La mayoría de los autores consideran que la sentencia es un acto jurisdiccional. Esa es la posición tradicional y tan es así que

---

<sup>31)</sup> Rocco, Alfredo. *La sentencia civil*, Edit. Stylo., México 1944, p. 57.

<sup>32)</sup> Estriche, Joaquín. Diccionario de la Legislación y Jurisprudencia, Bogotá, Temis, 1977, p. 509.

<sup>33)</sup> Manresa y Navarro, José María. Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil, Imprenta de la Revista Legislación Madrid, 1946. p. 95.



inclusive la etimología de la palabra jurisdicción es: decir el derecho.

Briseño Sierra, sostiene que "la sentencia en sí, ya no es un acto jurisdiccional. Que son jurisdiccionales todos los actos del estado, previos a la sentencia, actos en los cuales el tribunal o el juez recibe, y las partes dan; pero el momento en que el tribunal ya no recibe, sino ahora va a dar la sentencia, ya este acto no es eminentemente jurisdiccional."<sup>34)</sup>

### 3.2 CONCEPTO DE SENTENCIA.

Existen dos formas de terminar la relación jurídica del proceso fiscal: una normal y ordinaria que es la sentencia; la otra anormal o extraordinaria, y dentro de ésta caben las formas específicas de sobreseimiento, caducidad, improcedencia, etc.

El vocablo sentencia deriva de *sentiens*, *sentientis*, de sentir, y la sentencia es el acto jurídico de dar fin a la reglamentación procesal establecida entre el actor, los demandados y el magistrado.

Las Siete Partidas legaron aquella conocida definición que dice: "Sentencia es la decisión legítima del Juez sobre la causa controvertida en su Tribunal".<sup>35)</sup> Este concepto, sin embargo, se

---

<sup>34)</sup> Briseño Sierra, Humberto, Derecho Procesal, Tomo II, 2a. Ed., Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1975. p. 259.

<sup>35)</sup> Siete Partidas. Ley Primera, Título 22, Part. 3a. Ediciones Mayo, 1956. p. 689.

encuentra limitado, necesariamente al caso de controversia; ahora bien, en nuestros días, la sentencia se dicta no sólo respecto de los negocios en los que existe controversia; sino aun en aquéllos en los que no existe. Cabe decir, que la tradición procesalista española del siglo pasado se inspiró en la definición transcrita que el ilustre monarca español sancionó en el cuerpo de leyes. Entre las varias definiciones modernas sobre lo que debemos entender por sentencia, tenemos las siguientes que consideramos idóneas:

"Sentencia -dice Carnelutti- es la que cierra el proceso en una de sus fases, y se distingue de las interlocutorias en que éstas se pronuncian durante el proceso, sin terminarlo" <sup>36)</sup>.

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

La sentencia es la resolución del juez que, acogiendo o rechazando la demanda, afirma la existencia o inexistencia de una voluntad concreta de la ley, que garantiza un bien al demandado.

Se puede decir, que la sentencia, es el acto jurisdiccional por virtud del cual los magistrados aplican la norma al caso concreto a fin de resolver la incertidumbre del derecho. Tratando de explicar este concepto, diremos: la sentencia es un acto jurídico dictado por el órgano idóneo, que es el jurisdiccional, y cuyos titulares son los

---

<sup>36)</sup> Carnelutti, Estudios de Derecho. Edit. Porrúa, México, 1932. p.11.

magistrados. "Es pues, evidente que la sentencia de una Sala es un acto colectivo; su elaboración supone el concurso de los tres magistrados" <sup>37)</sup>. "Cuando la sentencia es emitida por mayoría de votos es válida si consta en el expediente el voto particular del Magistrado disidente". <sup>38)</sup>.

Además, se sabe que el fin de la sentencia es declarar el imperio de la norma jurídica, estableciendo de paso la diferencia entre el fin próximo y el lejano. En efecto, el fin cercano o próximo de la sentencia es destruir la incertidumbre por el juzgador y precisar a quien le asiste la razón, el derecho y por ende la justicia. El fin lejano de la sentencia es coadyuvar, con otros factores, para la mejor convivencia humana. Ahora bien, las partes en la demanda y en la contestación afirman tener derecho; ante tal incertidumbre el juzgador, previo estudio y valoración de las pruebas que las partes, actor y demandado, han ofrecido durante la dilación probatoria, termina aplicando la norma jurídica; la situación jurídica abstracta al caso concreto, y en esta forma queda destruida dicha incertidumbre jurídica.

---

<sup>37)</sup> Pleno de 3 de marzo de 1941. Revista de Tesis Jurisprudenciales, pág. 264.

<sup>38)</sup> Pleno de 13 de enero de 1941, Revista de Tesis Jurisprudenciales, pág. 253.

### **3.3 REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES DE LA SENTENCIA.**

Toda sentencia debe siempre satisfacer requisitos de forma y de fondo. Los requisitos formales, son aquellos requisitos de formación o estructura. La estructura de toda sentencia presenta estas cuatro secciones:

1.- El Preámbulo o Identificación.- En él deben vaciarse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente al asunto.

2.- Resultandos o Narración.- Son las consideraciones de tipo Histórico descriptivo; en los cuales se relatan los antecedentes del asunto, refiriendo a la posición de cada una de las partes, sus argumentaciones, las pruebas ofrecidas, etc.

Es la exposición de los hechos acontecidos durante el procedimiento, o sea la síntesis de los puntos a través de la demanda, contestación, los medios de prueba ofrecidos y desahogados por cada parte, los problemas jurídicos planteados y las incidencias que van a ser materia de la resolución.

3.- Considerandos.- Se trata de la parte medular de la Sentencia, ya que es aquí donde el juez llega a conclusiones,

resultado del análisis y de la confrontación hecha entre las pretensiones del actor y las resistencias del demandado, valiéndose para ello de todas las pruebas vertidas por éstos, la aplicación de la norma abstracta a las situaciones de hecho planteadas por las partes.

4.- Puntos Resolutivos.- Es aquí donde en forma muy concreta se precisa el sentido de la resolución; si ésta es favorable al actor o al demandado, si existe condena y cuál es ésta, se precisa también el plazo para el cumplimiento. Es la conclusión lógica que resuelve la motivación de la sentencia, con base en su parte narrativa.

Los Requisitos Materiales o de Fondo.- Son los aspectos esenciales de contenido que toda sentencia debe tener, y de acuerdo con De Pina y Castillo Larrañaga, son: "a).- Congruencia; b).- Motivación; c).- Exahustividad" <sup>39)</sup>.

a).- Congruencia, se refiere a la relación o correspondencia que debe existir entre lo aludido por las partes y lo considerado o resuelto por el tribunal.

b).- Motivación, hace referencia a la obligación que tiene toda autoridad de expresar claramente las razones y fundamentos de su resolución; esto tiene fuerza constitucional al congregarse así por el artículo 16 al establecer: "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio o posesiones

---

<sup>39)</sup> De Pina Rafael y Castillo Larrañaga, José, Instituciones de Derecho Procesal Civil, 8a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1969, p. 285.

sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento" <sup>40)</sup>. Lo que consagra el derecho que tiene todo gobernado a que todo acto de autoridad que restrinja su esfera jurídica y económica, tenga que emanar de autoridad competente, y ésta deba fundarse y motivar sus actos; esto es, que la autoridad está obligada a expresar los preceptos o principios jurídicos en los que funda su actuación (Fundamentación) y los motivos o razonamientos que la lleven aplicar estos principios jurídicos al caso concreto (Motivación).

c).- Exhaustividad de la Sentencia, este requisito es consecuencia de los anteriores; se refiere a que el juzgador debe resolver respecto de todas las cuestiones planteadas por las partes, y sólo sobre éstas. Analizando todos y cada uno de los medios de prueba ofrecidos por éstas.

### **3.4 CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS.**

Se ha clasificado a las sentencias en declarativas, constitutivas y de condena; aunque esta clasificación no ha sido admitida en forma unánime por la doctrina; ya que Alfredo Rocco y Coviello, en Italia, y Kohler en Alemania; han impugnado esta clasificación.

---

<sup>40)</sup> Artículo 16 de la Constitución.

Hay quien la ha aumentado, como Eduardo Pallares, que incluye a las preservativas, Kisch en Alemania, habla de sentencias administrativas; y hay quienes las reducen o combinan en distintas formas. Lo cual no ha influido en los legisladores mexicanos, así encontramos que el Código Federal de Procedimientos Civiles sólo habla de esta clasificación.

La Sentencia Declarativa, es la que se limita a reconocer o negar el valor legal de una pretensión. Tiene por objeto único determinar la voluntad de la ley en relación al objeto deducido en juicio por las partes.

Tales sentencias derivan del ejercicio de acciones declarativas que tienden precisamente a clarificar un estado de incertidumbre derivado de la norma jurídica o de su aplicación.

La Sentencia Constitutiva, es aquella que, atendiendo a su sentido jurídico, crea, modifica o extingue relaciones de derecho, es aquélla que hace que el derecho surja como norma positiva, se transforme o se extinga; se debe aclarar que este tipo de sentencias no es el juzgador el que origina o crea las razones de la modificación, pero sí es quien la lleva a cabo y es con la sentencia constitutiva con la que se presenta la alteración del estado de derecho en forma material.

La sentencia constitutiva es aquella que produce el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir una relación contra dicha; creando situaciones jurídicas nuevas derivadas de la sentencia, lo

que se produce *ex nunc*, es decir, desde el momento en que la sentencia pasa en autoridad de cosa juzgada. Esto acontece o bien cuando no existe norma abstracta aplicable, y es el juez el que crea el derecho a través de la sentencia, o bien, cuando a consecuencia de fallo, se crean estados jurídicos diversos a los existentes antes del juicio.

Debe declararse, que no es el juzgador quien da o quita el valor de las resoluciones jurídicas, sin que son las circunstancias jurídicas las que establecen los hechos cuya adecuación al tipo legal producen validez o invalidez de la relación concretada en el acto jurídico atacado.

La Sentencia de Condena, es la resolución que impone una prestación a cargo del vencido, esta prestación proviene, no de la voluntad del juzgador ni como consecuencia del proceso, sino que resulta de la aplicación de la norma al caso concreto.

Las sentencias de condena se clasifican entres tipos; de dar, de hacer y de no hacer. Aunque en todas ellas se finca una prestación a cargo del vencido, es en las de dar donde hay una transmisión de bienes, en las de hacer una realización de obra y en las de no hacer una abstención.

La única sentencia susceptible de realizar coactiva es la de condena de dar, ya que en las otras dos, en caso de incumplimiento voluntario, se resuelven en indemnización de cantidad líquida que puede ser objeto de ejecución.



### 3.5 EL OBJETO DE LA SENTENCIA. †

Se puede decir que el objeto o fin de la sentencia es dar una interpretación imperativa a las pretensiones en debate, por que si sólo hubiera una pretensión, como en el recurso administrativo, lo que se hace es aplicar el derecho autoritariamente, limitándose a contestar al particular lo que la ley ordena, según lo entienda la autoridad y esté probado por ella. Interpretar esa resolución de la autoridad administrativa, frente a la pretensión opuesta del particular, es lo que motiva la instauración del proceso fiscal, en el cual el Magistrado tercero imparcial juzga los dos puntos de vista, y entre ellos, obtiene su resolución.

Se trata de un acto imperativo, por que la sentencia no puede quedar a la voluntad de cualquiera de las partes; si ello no fuera así, el tercero imparcial sería un simple mediador, un componedor, pero dejaría de ser una autoridad cuya competencia específica es imponer el derecho sobre las partes en contienda.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

### 3.6 DIFERENCIA ENTRE LAS SENTENCIAS DECLARATIVAS Y LAS SENTENCIAS DE CONDENA.

Según el maestro Margain Manautou <sup>41)</sup> en su obra De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad las diferencias entre las sentencias declarativas y las de condena, son las siguientes:

- a).- La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el Derecho; la sentencia de condena, además de ese efecto, produce también el efecto de constituir título para la realización forzosa de la resolución declarativa.
- b).- En la sentencia declarativa, la pretensión del actor, si es procedente, sólo se refuta como existente; en la sentencia de condena se declara en forma expresa cómo deben satisfacerse dichas pretensiones.
- c).- La sentencia declarativa afirma un Derecho a la pretensión; la sentencia de condena comprueba un Derecho, además debe ser también satisfecho.
- d).- La sentencia declarativa afirma sólo el Derecho, la sentencia de condena afirma que este Derecho debe ser cumplido o satisfecho.

---

<sup>41)</sup> Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo o de Ilegitimidad. 3a. Ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México, 1980, págs. 158 y 159.

e).- De la sentencia declarativa no puede derivarse una ejecución forzosa; la sentencia de condena puede dar lugar a una ejecución forzosa.

f).- La sentencia declarativa es un puro juicio lógico; la sentencia de condena es un juicio lógico, mas un acto de voluntad.

## **CAPITULO IV**

### **LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.**

#### **4.1 ANALISIS DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL.**

Desde la Exposición de los Motivos de la Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, se establecía que la naturaleza jurídica del procedimiento que ante él se desarrollaría, sería simplemente la de un juicio de anulación y en la parte relativa señalaba: "El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de los actos o procedimientos... La doctrina distingue al contencioso del contencioso de plena jurisdicción". <sup>42)</sup>

Asimismo, el artículo 58 de la citada Ley de Justicia Fiscal establecía:

"Artículo 58.- Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la

---

<sup>42)</sup> Ley de Justicia Fiscal, Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936.

fracción VII del artículo 14, indicará de que manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Entre tanto ésta no se pronuncie, continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretada dentro del juicio".<sup>43)</sup>

La interpretación de la disposición transcrita ha generado una polémica al respecto de si el contencioso regulado por esta Ley se refiere al Contencioso de Anulación o a un Contencioso de Plena Jurisdicción.

En efecto, Roger Bonard dice "desde el punto de vista de la decisión contenida en el acto jurisdiccional, se obtiene esta otra distinción, material que consiste en dividir el contencioso administrativo en contencioso de anulación del acto administrativo y, en contencioso administrativo de plena jurisdicción, que además del poder de anulación, supone un poder de reforma o sustitución del acto".<sup>44)</sup>

Pudiera desprenderse de la disposición contenida en el artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal antes transcrito, que el contencioso que regula es de plena jurisdicción, en virtud de que dicho precepto establece que, cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que

---

<sup>43)</sup> Idém. pag. 11.

<sup>44)</sup> Roger Bonard, El Contencioso Administrativo de Anulación y de Plena Jurisdicción París. 1936. p. 108.

ordene reponer el procedimiento, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Sin embargo, dicho precepto no es suficiente para llegar a la conclusión de que el Tribunal Fiscal de la Federación sea un tribunal de plena jurisdicción, argumentando para ello que en la Exposición de Motivos citada se establecía de manera precisa que el contencioso que dicha Ley regulaba era de anulación.

Del mismo modo lo característico del contencioso de plena jurisdicción consiste en la existencia de un derecho subjetivo y, el objeto de la demanda es la petición que se hace al Tribunal para que se realicen en los actos materiales necesarios para que se respete ese derecho subjetivo preexistente, sometiéndose al Estado a la jurisdicción de ese Tribunal que conoce de juicios contra el Estado. Mientras que el contencioso de anulación el demandado no es el Estado sino el órgano de autoridad y el Tribunal sólo resuelve sobre la legalidad del acto administrativo.

Al respecto mencionar que el artículo 105 de la Constitución Federal señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es, en única instancia, la competente para conocer de los juicios en que la Federación sea parte; así pues, aseguran que resulta claro que el Tribunal Fiscal de la Federación no es un Tribunal de Plena Jurisdicción, ya que si lo fuera y atento a los razonamientos que expresan, tendría que someter a su jurisdicción, no al órgano sino a la propia Administración Pública, es decir, a la Federación, y sería un Tribunal anticonstitucional por que conforme a la

Constitución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único tribunal de plena jurisdicción para conocer de los asuntos en que la federación sea parte.

Ahora bien es oportuno hacer notar que desde que se deroga la Ley de Justicia Fiscal por el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, por disposición expresa de su artículo 2o. transitorio, no existe en Derecho positivo ningún precepto que determine la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal.

La misma Ley de Justicia Fiscal no lo previó en ninguno de sus preceptos, fue la Exposición de Motivos la que le atribuyó ese carácter. Por tal motivo se ha reconocido al Tribunal Fiscal de la Federación tradicionalmente la naturaleza de Contencioso de Anulación.

Sin embargo, en el transcurso de su actividad, con el incremento de su competencia, el carácter de anulación, que en un juicio se le atribuyó, ya resulta insuficiente.

Para apoyar lo expuesto, analicemos los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación vigente que señalan:

"Artículo 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de la siguientes causales:

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

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.

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

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

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiere dichas facultades".<sup>45)</sup>

---

<sup>45)</sup> Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación vigente en 1989.



Por otra parte, el artículo 239 del mismo Código señala:

"Artículo 239.- La sentencia definitiva podrá:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o indicar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código.

En caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

El Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución, cuando esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, y en su caso, V del artículo 238 de este Código".<sup>46)</sup>

Como se ha dicho, el artículo 238 dispone que se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las causales siguientes:

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

Se debe recordar que se incurre en este vicio cuando quien produjo el acto no estaba legalmente habilitado para hacerlo, por ser de la incumbencia de otra autoridad. "La incompetencia constituye un vicio radical del acto administrativo, por que los poderes de los agentes públicos son rigurosamente atribuidos y repartidos por la ley; la noción de competencia es, en efecto, la base de todo el derecho público"<sup>47)</sup>.

De lo anterior se infiere que el legislador, al asentar en el Código Fiscal de la Federación la causal de incompetencia, haya considerado las modalidades de este vicio de ilegalidad: a).- La usurpación de funciones. y b).- la invasión de funciones. En este segundo aspecto se aplicó más concretamente la razón de la

---

<sup>46)</sup> Artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

<sup>47)</sup> André de Laubádere, Justicia Administrativa. Edit. Le Print., París 1958. p. 308.

nulidad del acto administrativo. Esto es así, por que se colige que la invasión de funciones de orden jerárquico es lo más frecuente, pues el agente administrativo toma decisiones o actúa de modo tal que supe sin estar autorizado por la ley, las del superior. Lo mismo cabe decir de la invasión de funciones en razón de la persona, cuando la decisión tomada por un funcionario es de la competencia de otro no vinculado con el primero por razón de jerarquía administrativa; otro caso de invasión de funciones se da por la razón del lugar, cuando el funcionario actúa fuera de la circunscripción territorial que le estaba asignada y la correspondiente a la incompetencia por razón del tiempo, la cual se da cuando el funcionario cesó o debe cesar de inmediato en ese cargo y tomar la decisión que corresponda al sucesor.

b).- Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, incluso por ausencia de fundamentación y motivación.

Se debe recordar que este vicio de defectos de forma consiste en la omisión o cumplimiento incompleto o irregular de las formas del procedimiento a las que el acto administrativo está sometido, sea por las leyes o reglamentos, o por la naturaleza de las mismas cosas.

Maurice Haoriou, amplía su concepto de lo que es la ilegalidad de las formas del procedimiento al mencionar:

"Para comprender la importancia del vicio de forma, es necesario tener en cuenta que las formalidades del procedimiento constituyen, juntamente con la determinación precisa de las competencias, la principal condición del orden y de la moderación en el ejercicio del poder administrador. La administración es un organismo en parte automático, en el cual la conciencia central no puede estar siempre vigilante. Este elemento de la conciencia central está suplido por la multiplicación de las formalidades que hacen entrar en el procedimiento de operación a muchos agentes que se controlan mutuamente. Así pues, las formalidades no sólo limitan los poderes de cada agente, sino que permiten el controlar otros". <sup>48)</sup>

Dicha causal de ilegalidad es trascendente para la vida jurídica de los administrados. La razón se encuentra en el artículo 16 Constitucional, que garantiza la legalidad y la seguridad jurídicas frente a los actos de poder del Estado, así como la validez de los actos de sus funcionarios. Por ello, es importante analizar con mayor detenimiento esta causal, pues guarda una relación estrecha con la resolución que se debe dar a este tipo de vicios, y que el Código Fiscal de la Federación, establece en el artículo 239 fracción III, último párrafo, el cual menciona la nulidad para efecto de que se emita esta nueva resolución.

Las formas que se pueden desarrollar en el procedimiento administrativo son dos: una, que se refiere a la sustancial, y otra,

---

<sup>48)</sup> Maurice Haoriou, op. cit. p. 299.

que atiende a lo secundario. La clasificación es trascendental, pues la omisión o cumplimiento incompleto o irregular de las primeras, dado su carácter esencial trae aparejada la nulidad absoluta del acto, mientras que la omisión o irregularidad en el cumplimiento de las formalidades accesorias puede ser o no motivo de nulidad.

Si se atiende a lo dispuesto por los artículos 238 fracción II, y 239 en su último párrafo, se encontrará que la falta de fundamentación y motivación pudieran contemplarse dentro de las formalidades esenciales, en virtud de lo establecido por el artículo 16 Constitucional, en el cual se establece la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento que cause molestia a los particulares en su persona, familia, domicilio, etc., desde este punto de vista no se puede dejar de reconocer que la única forma de controlar los actos de los órganos de autoridad administrativa sea precisamente por medio de la legalidad de sus actos. En consecuencia, cualquier acto de autoridad administrativa que no satisfaga las condiciones preceptuadas en el citado 16 Constitucional, estará viciado de una nulidad absoluta, ya que ésta considera una de las formalidades esenciales.

Al respecto la Magistrado Margarita Lomelí Cerezo, respecto a la garantía de legalidad mencionada, distingue dos aspectos dentro de la misma, uno formal y otro material.

"En el sentido formal, la garantía consiste en la expresión de los fundamentos y motivos legales del acto, en forma tal, que el

afectado conozca lo esencial de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, a fin de que esté en aptitud de combatirlos en caso de inconformidad.

Si no se ha cumplido esta garantía formal, se habla de falta de o ausencia de fundamentación y motivación.

En el aspecto material, la garantía se refiere a que existan realmente los motivos del acto y a que estén en vigor y sean aplicables los preceptos legales invocados por la autoridad. En caso contrario exista indebida fundamentación y motivación.

En virtud de lo anterior distinción, son diferentes los efectos de la nulidad de la resolución impugnada, según obedezca a la violación formal o de falta de expresión de los fundamentos y motivos que le dieron origen, o bien a que se trate la violación material o sustancial, consistentes en que no sean aplicables los preceptos legales invocados por la autoridad, ya sea porque no estén vigentes, o porque no existan los motivos en que se base el acto, o no encuadren en los supuestos fácticos de los fundamentos legales.

En el primer caso, por tratarse de una violación formal, que da lugar a que no se estudien los problemas concernientes al fondo del asunto, el alcance de la nulidad es que la nulidad no está impedida de dictar un nuevo acto o resolución en que se subsane la omisión en que incurrió al emitir el acto anulado, para lo cual

deberá expresar los fundamentos de derecho y los motivos de hecho que justifiquen su actuación.

Por el contrario, en el segundo caso, es decir, cuando exista la violación sustancial, la autoridad no puede legalmente repetir el acto anterior, con diferente fundamentación y motivación.

Cabe mencionar que este criterio coincide con la jurisprudencia y tesis relacionadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación... De acuerdo con lo anteriormente dicho, las sentencias que declaren la nulidad de las resoluciones por vicios formales de falta de fundamentación y motivación dejan a salvo las facultades de la autoridad para emitir una resolución fundada y motivada, y así debería indicarse en cada caso, sin embargo, aunque no se haga esa salvedad, debe estimarse que su misión no impide el ejercicio de dichas facultades, puesto que los mismos se derivan de la ley y de la naturaleza misma de la nulidad declarada... Por el contrario cuando la violación es sustancial, es decir, de fondo y no formal o de procedimiento, no procede dejar a salvo las facultades de las autoridades para dictar una nueva resolución que sustituya a la anulada". <sup>49)</sup>

La anterior forma de definir la falta de fundamentación y motivación por la autora citada, resulta de gran importancia para obtener una idea clara de como se debe considerar el planteamiento de las

---

<sup>49)</sup> Lomelí Cerezo, Margarita. Estudios Fiscales, Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos, Vol. VI, México, págs. 138 a 141, 1983.

partes en el juicio, para resolver las contiendas que hacen mención a este vicio.

Sin embargo, en la realidad la distinción asentada no se presenta con tanta claridad, y si esto es cierto para los juzgadores, lo es también y en forma más dramática para los administrados, quienes promueven el juicio de nulidad para que se declare la nulidad de una resolución que en su concepto, se ubica en la causal de ilegalidad en comento.

Otra causal de la nulidad, vinculada con el mismo párrafo del citado artículo 239, establece la obligación para el juzgador de declarar la nulidad para el efecto de que se emita una nueva resolución por parte de la autoridad demandada, consistente en la ilegalidad por vicio del procedimiento que afecta las defensas del particular.

En dicho supuesto, adquiere mayor validez lo establecido por tal disposición, pues se obligará a la autoridad a reconsiderar sus actos, en virtud del hecho que significa obstaculizar la acción del sujeto pasivo y, con ello, la falta de aplicación estricta de las normas fiscales que le impiden obtener con prontitud una resolución positiva o negativa a su interés legítimo.

Se debe entender, que la intención del legislador al establecer este dispositivo fue el de crear una fórmula para obtener una justicia pronta y expedita, da ahí que resulta contradictorio el que en tales



condiciones no se declare la nulidad absoluta que permitiría al particular afectado gozar de la garantía de seguridad jurídica.

En relación con la fracción IV del artículo 238 del citado Código Fiscal, se puede decir que teóricamente se encuentra lo que doctrinalmente se entiende como vicio por desviación de la ley, y cabe señalar las cinco situaciones jurídicas que se contienen como causal de nulidad absoluta:

- a).- Los hechos que la motivaron no se realizaron.
- b).- Los hechos fueron distintos.
- c).- Los hechos se apreciaron de forma equivocada;
- d).- La resolución se dictó en contravención a las disposiciones aplicables, y
- e).- Se dejaron de aplicar las disposiciones debidas.

Como puede apreciarse las situaciones descritas se contienen todas en la ilegalidad por razón de los motivos el cual produce el error de hecho, causando al apreciarse la existencia de las circunstancias que según la ley deberá determinar la producción del acto, de modo que se incurre en una falsa aplicación de la norma. Es en este último supuesto donde se puede contemplar la nulidad con la cual esté revestido el acto de autoridad, cuando este incurre en los motivos o causa jurídica mencionada anteriormente por Haoriou.

La ilegalidad por razón de motivos está constituida por los citados en el Código Fiscal, en la fracción en comento:

- a).- Faltas de circunstancias de hecho que la ley había previsto para que el acto pudiera ser legítimamente emitido.
- b).- Porque no había existido en la decisión administrativa;
- c).- Porque simplemente no había tenido la trascendencia que la decisión le atribuye.

En ese mismo error de hecho, que es desviación de la ley, se puede colocar lo expuesto en la fracción V del artículo 238 en cuestión, cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponde a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

Se puede aseverar lo anterior porque si la primera de las ilegalidades, que es la intención deliberada de apartarse (total o parcialmente) de la misma legalidad y la equivocada interpretación de la norma, presupone una facultad reglada; la segunda, que es el error de hecho, puede encontrarse aún en los actos de la actividad discrecional de la Administración. Sin embargo, en el Código Fiscal de la Federación vigente se aprecia en una forma distinta, pues en el último párrafo se menciona que "en su caso, la fracción V debe estarse a la declaración de nulidad para el efecto de que se emita una nueva resolución".<sup>50)</sup>

---

<sup>50)</sup> Código Fiscal de la Federación. Artículo 239.

## **4.2 ALCANCE DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.**

Toda vez que es en las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, en donde la impartición de la Justicia Administrativa debe materializarse para de esta forma realizar en esta parte cuál es el alcance de dichas sentencias.

Del análisis realizado en párrafos precedentes de este estudio, respecto al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, se puede concluir diciendo que en dicho numeral se establecen dos tipos de obligaciones, las primeras destinadas a las Salas que integran al Tribunal, y las segundas para las autoridades administrativas.

En primer término, el precepto establece que la sentencia podrá declarar la validez del acto impugnado, lo cual se hará lógicamente, cuando no se comprueben, ni las pretensiones, ni el Derecho en que éstas se fundan, por parte del demandante; en segundo término, se deja asentado que la sentencia podrá declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada, por lo que el Tribunal así deberá resolver, cuando la parte actora compruebe sus pretensiones, y el Derecho en que se fundan.

En ambos casos, las dificultades del cumplimiento de las sentencias no presentan mayor problema.

En el primer caso, se deja expedito el derecho de la autoridad para ejecutar o mandar ejecutar su resolución. En el segundo caso la autoridad deberá para dar debido cumplimiento a la sentencia, dejar sin efecto jurídico alguno al acto que ha sido declarado nulo.

En tercer término, se establece que el Tribunal Fiscal de la Federación, podrá declarar la nulidad de una resolución o procedimiento administrativo, para determinar efectos, en los casos establecidos en la ley, y debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirlos.

Por otra parte, se añade que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, ésta deberá cumplirlo en un plazo de cuatro meses.

Es precisamente, en éste último punto, donde surge un importante problema en el alcance de dichas sentencias, en virtud de que existe incongruencia en la Ley produciéndose lagunas legales.

En efecto, en un régimen de facultades expresas como es el nuestro, la autoridad no puede hacer sino lo que estrictamente la ley le permite y donde a toda obligación que la ley establezca para la autoridad debiese establecer un derecho correlativo para el particular. Derecho que debe estar siempre expedito para hacerse valer.

Ahora bien, en el caso concreto que nos ocupa, no existe disposición dentro del Código Fiscal que prevea la sanción para la autoridad omisa en el cumplimiento de dichas sentencias.

Es decir, no existe dispositivo alguno que faculte en el ordenamiento tributario federal al particular, para iniciar algún procedimiento o recurso que surja con motivo del incumplimiento por parte de las autoridades de las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal. A mayor abundamiento, se ha establecido en forma reiterada que el Tribunal Fiscal de la Federación carece de facultades para ejecutar sus fallos.

En este sentido se ha pronunciado la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis que dice:

"TRIBUNAL FISCAL.- CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES.- Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales, para resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso

concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción".<sup>51)</sup>

De conformidad con el criterio transcrito, el Tribunal Fiscal de la Federación al dictar sentencia, realiza una declaración, determinando si el acto o el procedimiento administrativo que constituyeron el o los actos impugnados en el juicio de nulidad, se apegaron o no estrictamente a Derecho; y si bien es cierto que continuamente se ha venido señalando que las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación no constituyen única y exclusivamente sentencias declarativas, y sí resuelven una situación jurídica objetiva y determinada, cuya resolución no significa la creación de una nueva situación jurídica, o de un nuevo derecho para ninguna de las partes.

Lo anterior, no significa que las autoridades administrativas no estén obligadas a respetar lo fallado en una sentencia, por que no obstante, las mismas no son constitutivas de derecho, por lo cual caería en el campo de las resoluciones de plena jurisdicción: las autoridades fiscales y administrativas tienen la obligación de respetar en su extensión y alcance lo fallado por el Tribunal. Así lo ha resuelto el Primer Tribunal Colegiado en la Tesis que transcribe:

---

<sup>51)</sup> Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1917-1975. Tercera Parte, Tesis 408, pág. 514.

"EJECUCION DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL. A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL JUICIO DE NULIDAD.- Es principio generalmente aceptado en Materia Administrativa, que la ejecución de una sentencia no solamente deben intervenir las autoridades que directamente tienen conocimiento del asunto, sino también aquéllas que por razón de sus funciones deban intervenir en esa ejecución, por lo que se entiende que aplicando tal principio, las resoluciones del H. Tribunal Fiscal de la Federación también deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas, y que por razón de sus funciones deba intervenir en su ejecución, pues no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de demanda en el juicio de nulidad respectivo está obligada a cumplir la sentencia fiscal, sino cualquier otra que por sus funciones tenga que intervenir en la ejecución de ese fallo, como lo es en el caso de las responsables en el juicio de

garantías, de acuerdo con el artículo 204 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas".<sup>52)</sup>

Ahora bien, el hecho de que en algunos casos el Tribunal deba señalar a las autoridades la actitud que éstas deban tomar, para cumplir con la sentencia, está reñido con la naturaleza misma del órgano jurisdiccional, pues en primer término, podríamos hacer la reflexión de que las sentencias, debieran declarar la validez o la nulidad de un acto o procedimiento administrativo, y sin ir más allá, determinar si el acto impugnado ha cumplido con lo establecido por las leyes o adolece de algún vicio, sin hacer ninguna mención del afecto de esa nulidad; pues de conformidad con las leyes, las autoridades administrativas podrían reponer en procedimiento viciado, o emitir un nuevo acto administrativo, sin contravención de las disposiciones que se aplican en el mismo, y sin más limitación que las establecidas en las propias leyes no siendo necesario para la actuación de la autoridad, la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, que así lo ordene; pues las autoridades pueden actuar de conformidad con sus facultades, sin más límite que los que las mismas establezcan y respetando siempre y en todo caso, las normas constitucionales que dentro de la jerarquía jurídica en nuestro país ocupa un primerísimo lugar. A sí lo han considerado las tesis que a continuación se transcriben:

---

<sup>52)</sup> Primer Tribunal Colegiado. Informe 1979. Tercera Parte. pág. 36.



"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. NO DEBE OBLIGAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A EMITIR UN ACTO PURGANDO EL VICIO DE ILEGALIDAD.- Si la Sala Fiscal que estimó que el acto impugnado era ilegal por determinado motivo, debió limitarse a declarar su nulidad, mas no indicar a la autoridad demandada que emitiera uno nuevo purgando el vicio respectivo, toda vez que esta actitud de la Sala responsable implica una indebida sustitución a la autoridad fiscal, por ser dicho Tribunal de mera anulación y no de plena jurisdicción" <sup>53)</sup>.

"COMPETENCIA. SURGE DE LA LEY Y NO DE ACTO DISTINTO. TAMPOCO DE UNA SENTENCIA PRONUNCIADA EN JUICIO DE NULIDAD.- La competencia de la autoridad, como cúmulo de facultades para actuar o emitir el acto correspondiente, sólo surge de una disposición legal o reglamentaria y no de acto distinto, menos aún de una sentencia emitida por un Tribunal administrativo autónomo, creado en los términos del

---

<sup>53)</sup> Tercer Tribunal Colegiado. Informe 1975, Tercera Parte, pág. 128.

artículo 104 de la Constitución Federal, quien al analizar el acto, resolución o procedimiento impugnado, a la luz del concepto de anulación correspondiente, se debe limitar a declarar su nulidad, si se presenta la causa contemplada en el artículo 228, inciso a) del Código Fiscal de la Federación".<sup>54)</sup>

Lo anterior, no viene si no a confirmar la hipótesis de que muchos casos, el señalamiento que hace el Tribunal Fiscal de la Federación a las autoridades administrativas, para el debido cumplimiento de sus resoluciones, es inútil, pues en muchos de los casos dichas actitudes no se cumplen, en forma y términos en que la sentencia señala.

A mayor abundamiento, el termino de cuatro meses, establecido en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, para que la autoridad realice el acto, o inicie otro procedimiento, en algunos casos se incumple, y como la ley es omisa en señalar, sanción alguna para la autoridad en tal caso, deja al particular en estado de inseguridad jurídica; más aún cuando se establece que cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del ordenamiento legal mencionado, que regula la caducidad de las facultades de la autoridad, ésta última podrá dar cumplimiento a

---

<sup>54)</sup> Amparo Directo 1133/81.- Fernando Carrera Pérez. 5 de octubre de 1982. Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa. Legislación y Jurisprudencia. Gaceta Informativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Año 12, Vol. 12, septiembre a diciembre de 1983, pág. 1348.

una sentencia emitida por el Tribunal, en el mismo término, lo cual significa una indebida regulación y plantea los siguientes problemas:

a).- La falta de sanción para una obligación establecida en la Ley, a cargo de las autoridades administrativas, plantea una indebida falta de seguridad jurídica ya que no existe consecuencia legal como sería la pérdida del derecho de la autoridad para ejecutar dicho acto si no lo realiza en el tiempo señalado, de donde se deriva que no haya certeza jurídica para el particular.

b).- En el caso de que el plazo de la caducidad de las facultades de la autoridad, se haya consumado, es ilógico y resulta incongruente que la misma pueda reponer un procedimiento o dictar otro acto tendiente a ejecutar en Derecho que la autoridad ya no tiene.

En efecto, el hecho de conceder a la autoridad además del plazo de la caducidad señalado en el artículo 67 del Código Civil de la Federación,, un plazo adicional de cuatro meses produce nuevamente inseguridad jurídica para el gobernado.

Por otra parte, en todos los casos mencionados, en que se presume incumplimiento de la autoridad a la sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación se ha resuelto que el juicio de garantías es procedente para el efecto de seguir el cumplimiento

de sus sentencias, tesis que ha sustentado también la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice:

"TRIBUNAL FISCAL. EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS.- Las sentencias del Tribunal Fiscal son, en términos generales, de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por sí mismas, en forma directa, la ejecución forzosa. Justamente por ello, El Código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias que pronuncia; y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para proveer el cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se tramite el proceso cuya culminación se a convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel tribunal son definitivas y poseen la fuerza de cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano

administrativo, la cual es correlativa del derecho particular, no puede negarse que cuando desobedece, o se deja cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia, estén de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el incumplimiento de las sentencias que pronuncia el Tribunal Fiscal, da lugar a la interposición del juicio de amparo, por violación de los artículos 14 y 16 Constitucionales".<sup>55)</sup>

No obstante se debe notar que si la nulidad declarada por el Tribunal, es en forma lisa y llana, el amparo no procede contra la sentencia que así lo declare, así lo ha sustentado en Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, en la tesis siguiente:

---

<sup>55)</sup> Informe de la Suprema Corte de Justicia 1917-1975, pág. 509.

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, PROCEDE DECRETAR EL SOBRESSEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE RECLAMA SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO, DICTADA POR EL.- La sentencia de primera instancia pronunciada por las Salas del Tribunal de esa materia, es que se declara la nulidad lisa y llana del acto impugnado, no afecta el interés jurídico de la parte actora, quien satisfizo su pretensión anulatoria y sólo eventualmente, en el supuesto (que no necesariamente ha de producirse), de que tal sentencia sea revocada a través del recurso de revisión que llegare a interponer la autoridad demandada, la parte quejosa estará en aptitud de ocurrir al juicio constitucional, en términos del sistema legal vigente. En consecuencia, en esos casos procede sobreseer en el juicio de garantías, con apoyo en los artículos 73-V y 74-III de la Ley de Amparo".<sup>56)</sup>

---

<sup>56)</sup> Informe 1980, Tercera Epoca, pág. 105.

### **4.3 ANALISIS Y PROPUESTA.**

Las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación son declarativas por que las mismas se limitan a declarar el reconocimiento o la negativa del valor legal de la pretensión, al caso concreto, determinando el objeto deducido en juicio por las partes, lo cual no crea situaciones jurídicas nuevas derivadas de la sentencia.

Cuando la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, declara la validez de la resolución impugnada, se deja expedito el derecho de la autoridad para llevar a cabo su determinación, y conforme a sus facultades y atribuciones propias, ejecute o mande ejecutar su resolución.

Cuando la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación declara la nulidad lisa y llana de una resolución, ello implica dejar sin efectos al acto o procedimiento administrativo viciado de nulidad.

Cuando la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, declara la nulidad para efectos, se prevé en la Ley que dicte instrucciones a las autoridades administrativas para guiar su actitud al debido cumplimiento de la sentencia. Sin embargo, al no establecer sanción alguna para el caso de incumplimiento por parte de la autoridad, se deja al particular en estado de indefensión.

En virtud de lo anterior, en esta Tesis se propone la modificación del segundo párrafo de la Fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación para quedar como sigue:

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses y si no lo hace la autoridad perderá su derecho para hacerlo".

En relación con las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, conviene destacar que el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, señala en su primer párrafo que estas se fundarán en derecho y que, examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo incluso, la facultad de invocar hechos notorios.

En este sentido se sobreentiende que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, declararán el derecho de las partes en controversia. Y para ello, deberán ocuparse de todos y cada uno de los puntos respecto de los cuales hubiere controversia en relación con el acto combatido.

Ahora bien, en el segundo párrafo del artículo 237 del Código invocado, se establece que cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones del procedimiento, la sentencia o resolución de la Sala, deberá examinar y resolver cada uno, aún cuando considere fundado alguno.



En nuestra opinión, lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 237 del Código Tributario Federal, plantea una seria obstaculización para la impartición pronta y expedita de la justicia administrativa.

En efecto, si la Sala Sentenciadora al analizar los conceptos de anulación vertidos por la parte demandante, se encuentra que uno de ellos es fundado para declarar la nulidad de la providencia controvertida, entonces ¿Cuál es el fin de que la Sala tenga que examinar y resolver cada uno de los conceptos de anulación restantes?

Debe señalarse que la Ley es omisa en este sentido y la incongruencia de lo dispuesto en el numeral citado, se pone en evidencia con el criterio sostenido en la Tesis de Jurisprudencia sustentada por la Sala Superior del H. Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver las revisiones Números 1611/79, de 7 de octubre de 1980; 1206/78, de 13 de septiembre de 1979 y 216/79, de 22 de agosto de 1979, que a la letra dice:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.  
CASO EN EL QUE NO CONTRAVIENEN  
LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 229  
DEL CÓDIGO FISCAL DE LA  
FEDERACIÓN.- Si bien es cierto que las  
Salas del Tribunal deben examinar todos  
los puntos controvertidos de la resolución  
impugnada, de la demanda y de la

contestación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, también lo es que pueden abstenerse de estudiar todas las cuestiones planteadas cuando encuentren un concepto de anulación fundado y suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada, pues siendo así resultaría innecesario analizar las demás argumentaciones de la actora y de la demandada, ya que cualquiera que fuera el resultado de ese estudio, en nada variaría la anterior conclusión".

En estos términos era más afortunado el Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 1981, el cual en su artículo 229 señalaba que: "Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho, y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos, la demanda y contestación; en sus puntos resolutivos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca,...".

Lo anterior resulta cierto puesto que, por una parte, en lo dispositivo en comento se señalaba claramente que las sentencias del Tribunal Fiscal Federal se fundarían en derecho, omitiéndose afortunadamente el señalamiento contenido en el actual artículo

237 del Código Tributario, que establece que no obstante encontrar fundado un concepto de anulación hecho valer, la sentencia debe ocuparse de los restantes aún siendo innecesario tal análisis.

En esta Tesis, se propone la modificación del segundo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación para quedar:

"Cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad, la Sala podrá abstenerse de estudiar todos los conceptos de nulidad planteados cuando encuentre un concepto de anulación fundado y suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada".

El artículo 239 señala el sentido que pueden tener las sentencias que emita el Tribunal Fiscal de la Federación, el cuál, podrá reconocer la validez o declarar la nulidad de la resolución impugnada. nulidad que puede ser lisa y llana, o bien para determinados efectos.

Ahora bien en el último párrafo del artículo 239 se establece que el Tribunal Fiscal declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II, III y en su caso V del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

En este sentido, el artículo 229 del anterior Código Fiscal de la Federación, era más adecuado puesto que en el dispositivo en comento se establecía que las sentencias del Tribunal Fiscal Federal podrían reconocer la validez o declarar la nulidad de la

resolución impugnada, evitando así las incongruencias que plantea el último párrafo del artículo 239 del actual Código Fiscal.

En efecto, el Código Vigente hasta 1982, era mucho más específico, pues en su artículo 230 señalaba claramente cuales eran los supuestos para emitir una sentencia de nulidad para efectos, es decir "cuando la sentencia declaraba la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficiencia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución".

Regresando al artículo 238 del Código Tributario, recordemos que la fracción II señala como causa de ilegalidad, la omisión de los requisitos formales exigidos por la leyes que afecten las defensas del particular y trascienda el sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

En esta fracción II, conviene destacar que para que una resolución sea declarada ilegal por omisión de los requisitos previstos por las leyes, requiere que dicha omisión se traduzca en una afectación de las defensas del particular; situación que permite una interpretación ambigua del dispositivo en comento.

En virtud de lo anteriormente expresado en este estudio se propone eliminar de la fracción II del artículo 238 la parte que dice:

"...que afecten las defensas del particular y trasciendan el sentido de la resolución impugnada,..."

Asimismo, tocante a la ausencia de fundamentación y motivación, resulta discutible que tal omisión pueda dar origen a la declaración de una nulidad para efectos.

Puesto que, la garantía de fundamentación y motivación que se consagran en el artículo 16 constitucional implica la obligación que tienen las autoridades de fundar y motivar sus actuaciones.

Así las cosas si la fundamentación y motivación de las actuaciones administrativas constituyen la observancia del principio de legalidad consagrados en la Constitución Federal, resulta ilógico que en el último párrafo del artículo 239 del Código Fiscal del mismo ordenamiento legal, se dé a la omisión de fundamentación y motivación, en el carácter de un vicio formal que puede originar la emisión de una sentencia anulatoria para efectos, siendo que en nuestra opinión dicha omisión produce una ilegalidad de fondo que debiera originar una nulidad absoluta.

Ahora bien, la nulidad lisa y llana implica que se deben sobreentender los efectos de la sentencia.

Así las cosas, la diferencia entre una sentencia que declare la nulidad lisa y llana y una que declare la nulidad para efectos, radica en que las primeras, los efectos se sobreentienden y en la segunda, la propia Sala los señala.

En este orden de ideas, sí se considera que la naturaleza de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación es declaratoria en virtud de que no puede obligar el cumplimiento forzoso de los mismos, cuál sería el alcance real de una nulidad para efectos cuyo cumplimiento no puede obligarse coactivamente.

Por otra parte en la figura de amparo, cuando el acto reclamado no es sentencia definitiva, el amparo se concede lisa y llanamente, es decir que sus efectos se sobreentienden.

Cuando el acto reclamado es una sentencia definitiva, el amparo se concede para el efecto de que se emita otra sentencia en tales o cuales términos.

Todo ello, en relación con la restitución de los derechos afectados del quejoso.

En nuestra opinión así debería regirse la declaración de nulidad en las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, si la sentencia declara la nulidad cuando el acto impugnado es la resolución de un recurso o instancia, dicha nulidad deberá determinar para tales o cuales efectos. Y si, la sentencia declara la nulidad de una liquidación o determinación de un crédito fiscal, dicha nulidad será lisa y llana puesto que los efectos de ésta se sobreentienden.

Así el factor determinante para la declaración de la nulidad lisa y llana o para efectos estaría en función de la restitución del derecho del particular afectado por el acto impugnado, y no por las

causales de ilegalidad previstas en el artículo 238 del Código Fiscal Federal, como sucede actualmente.

Por lo anterior, en esta Tesis se propone la derogación del último párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación. Y en su lugar se propone el siguiente párrafo:

"Si la sentencia declara la nulidad cuando el acto impugnado es la resolución de un recurso o instancia, dicha nulidad deberá determinar para tales o cuales efectos. Y si la sentencia declara la nulidad de una liquidación o determinación de un crédito, dicha nulidad será lisa y llana puesto que los efectos de ésta se sobreentienden".

En el artículo 239-Ter del Código Fiscal de la Federación, se establece a partir del 15 de enero de 1988, el primer procedimiento de queja, al que puede ocurrir la parte interesada afectada por el incumplimiento de una sentencia que hubiera quedado firme.

Ahora bien, la quejosa procederá por la idebida repetición de un acto o resolución que hubiera quedado anulados, o bien, cuando hubiera un exceso o defecto en los actos o resoluciones que se emitan en cumplimiento de una sentencia.

Este artículo constituye un acercamiento a la plena jurisdicción del Tribunal Fiscal Federal, esto es, a la facultad de dicho Tribunal para obligar al cumplimiento de sus resoluciones y fallos.

Sin embargo, en el dispositivo en comento se prevén sanciones y medidas insuficientes para hacer cumplir los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual produce la ineficacia del recurso de queja, en virtud de ser necesario finalmente, promover el juicio de ampara para lograr el cumplimiento de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación. Esto supone para el particular una onerosa carga, pues una vez deducido su legítimo Derecho en una sentencia emitida por autoridad competente, tienen que, para hacerlo valer, iniciar otro juicio para que dicha resolución tenga fuerza ejecutiva.

Lo manifestado a lo largo del presente estudio pretende únicamente evidenciar los alcances materiales y reales de las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal, el cual es originalmente un Tribunal de anulación como lo dispuso la exposición de motivos de la Ley que le dio origen y que sin embargo en la actualidad realiza una función jurisdiccional plena, ya que se ha visto que los fallos que emite no son siempre meras declaraciones del Derecho sino que en ocasiones dichos fallos tienen un alcance mucho mayor por las limitaciones originales de su naturaleza jurídica, las cuales al no encontrarse plenamente reguladas en el Código Fiscal de la Federación, obstaculizan la impartición de justicia administrativa pronta y expedita. De ahí, que en la presente Tesis se propongan ciertas modificaciones al Código Fiscal de la Federación, las cuales, en nuestra opinión contribuirían a dotar de Plena jurisdicción al Tribunal Fiscal de la Federación y lograr con ello una adecuada impartición de justicia administrativa.



## **CONCLUSIONES**

**I.- En el primer capítulo se expresó que:**

**a) En el Tribunal Fiscal de la Federación surgió para garantizar los derechos de los administrados frente a los actos de la autoridad administrativa.**

**b) En la exposición de motivos que le dio origen se estableció su naturaleza como la de un Tribunal de anulación sin competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos.**

**c) Al surgir el Tribunal Fiscal de la Federación se objetó su constitucionalidad por la supuesta violación de los artículos 13, 14, 17 y 49 de nuestra Constitución.**

**d) Se han hecho ajustes pertinentes en nuestra Carta Magna para fundamentar la legal existencia de dicho Tribunal, el cual en la actualidad encuentra su apoyo en los artículos 103, 104 Fracción I-B y 73 Fracción XXIX-H de la Constitución.**

**e) El Tribunal Fiscal de la Federación ha evolucionado a través del tiempo y, de ser un órgano de jurisdicción delegada se ha convertido en un órgano de carácter jurisdiccional desconcentrado con plena autonomía para dictar sus fallos.**

f) La función del Tribunal Fiscal de la Federación consiste en dirimir las controversias entre las autoridades administrativas y los administrados, cuando estos últimos impugnen la legalidad y validez de los actos de las autoridades administrativas que en materia fiscal les atribuyen las leyes, para lo cual el Tribunal emitirá su fallo declarando el de derecho de acuerdo con la ley y la jurisprudencia.

g) El Tribunal Fiscal de la Federación se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales.

h) La competencia de la Sala Superior y de las Salas Regionales se establece en los artículos 15 y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

i) El Tribunal Fiscal de la Federación no puede resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes.

Otra limitación consiste en la incompetencia de dicho Tribunal para conocer de los juicios que versen sobre la legalidad o corrección de las nuevas resoluciones que emitan las autoridades en cumplimiento de las sentencias del Tribunal, es decir, carece de imperio para ejecutar sus decisiones.

En materia de pensiones y otras prestaciones militares, las sentencias del Tribunal Fiscal solo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía o las bases para su depuración, pero no trascenderán al orden militar mismo.

Finalmente, el Tribunal Fiscal de la Federación es también incompetente para examinar las actuaciones penales.

De lo expuesto en el primer capítulo se puede concluir que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación constituye un verdadero control de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas, lo cual en la actualidad es una necesidad importante. Asimismo, que las modificaciones constitucionales han sido pertinentes para darle a dicho Tribunal su fundamentación legal.

Por otra parte, la función que realiza el citado Tribunal, se ve obstaculizada por la naturaleza dada al mismo en la exposición de motivos de 1936 y por las limitaciones establecidas en la misma.

Lo anterior es cierto si se considera que una de las limitaciones del Tribunal consiste en su carencia de imperio para ejecutar sus decisiones, situación que establece la diferencia entre el Tribunal Fiscal y los Tribunales de Plena Jurisdicción, que sí están dotadas de la potestad de ordenar el cumplimiento de sus sentencias.

II. De lo expuesto en el segundo capítulo se debe concluir:

a) Que el Tribunal Fiscal de la Federación encuentra su antecedente en el Contencioso de Anulación en Francia, en el cual se tramitaba el recurso contra actos de la administración

viciados por incompetencia, violación de las formas, desvío de poder y violación de la Ley.

b) Que la legalidad de un acto administrativo se satisface cuando éste se realiza con legitimidad y mérito. Las condiciones para la legitimidad del acto administrativo son: el órgano competente, la manifestación de voluntad, el objeto y la forma. Así mismo, el mérito del acto administrativo consiste en la eficiencia del mismo.

c) Los actos viciados de la administración son aquéllos que violan las normas que tutelan los intereses individuales; es decir, que la autoridad debe siempre actuar observando las normas legales que le prefijan su actividad y cuando no lo hace así, puede producir actos viciados que violan la Constitución, la Ley o las normas administrativas.

III. De lo analizado en el tercer capítulo se concluye:

a) Que la naturaleza jurídica de las sentencias es la de señalar la terminación de la actividad de las partes dentro del proceso, por medio de la resolución jurisdiccional que dirime con fuerza vinculatoria la controversia entre las partes.

b) La sentencia puede definirse como el acto por el cual el Estado, a través del órgano jurisdiccional destinado a tal fin, al aplicar la norma al caso concreto, declara que la tutela jurídica concede el derecho objetivo a un interés determinado.

c) Toda sentencia debe siempre satisfacer requisitos de forma y de fondo. Los requisitos de forma son: el preámbulo o identificación; los resultados o narración; los considerandos y, los puntos resolutivos. Por otra parte, los requisitos de fondo son: la congruencia, la motivación y la exhaustividad de la sentencia.

d) Las sentencias se clasifican en sentencias de condena, a su vez, se dividen en sentencias de: dar, hacer y no hacer; siendo las de dar las únicas susceptibles de realizarse en forma coactiva.

e) El objeto de la sentencia es el de dar una interpretación imperativa a las pretensiones en debate.

f) Las diferencias entre las sentencias declarativas y las de condena son:

- En las sentencias declarativas se produce el efecto de determinar el Derecho. La pretensión del actor, si es procedente, sólo se refuta como existente. Afirma un Derecho a la pretensión. No puede derivarse la ejecución forzosa. Es un puro juicio lógico.

- En las sentencias de condena además de producir el efecto de determinar el Derecho, se produce también el efecto de constituir título para la realización forzosa de la resolución. Se declara en forma expresa cómo debe satisfacerse la pretensión del actor. Comprueba un Derecho y como éste

debe ser satisfecho. Puede dar lugar a la ejecución forzosa. Además de ser un juicio lógico es un acto de voluntad.

IV. De lo analizado en el cuarto capítulo se concluye que desde su creación el Tribunal Fiscal de la Federación ha sido considerado como un Tribunal Administrativo de la Anulación. Lo anterior no presenta ningún problema cuando se considera que el Tribunal citado puede reconocer la validez de los actos administrativos o declarar la nulidad de los mismos. Sin embargo, cuando declara la nulidad de la resolución para determinados efectos, se presenta la cuestión de si con ello se acerca a los tribunales de plena jurisdicción, lo cual en opinión de la autora es cierto, pues con este tipo de sentencias el Tribunal adquiere un poder de reforma o sustitución del acto. Cabe aclarar, que doctrinalmente se ha sostenido que el Tribunal Fiscal es únicamente un Tribunal de anulación debido, principalmente a que en la exposición de motivos que le dio origen, se le atribuyó esa característica, sin embargo, la evolución que ha tenido dicho tribunal a través de su historia permite asegurar que esta limitación es puramente doctrinal, como se dijo, y por ende, fácil de superar, pues lo único que se requiere son ciertas reformas propuestas por la autora en la Tesis que se presenta y dejar en segundo término el aspecto teórico que persiste en limitar la efectividad y jurisdicción de el Tribunal, esto es, que se sugiere elasticidad en el pensamiento de los legisladores para, con ello, dar prioridad a las necesidades reales de una impartición de justicia administrativa pronta y expedita.

## BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel y Góngora Pimentel, Genaro David. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 2a Ed., Legislación-Jurisprudencia-Doctrina, Edit. Porrúa, México, 1984.
2. Algara, José. Historia de lo Contencioso-Administrativo Revisión de Ley y Jurisprudencia, México, 1989.
3. Almazan Delgado, Jaime. Justicia Retenida y Justicia Delegada. Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Revista Memorial; Toluca, México, Año 1; Núm. 1; Marzo-Abril, 1987.
4. Apéndice al Seminario Judicial de la Federación. Tesis ejecutorias, 1917-75. Segunda Sala, Tercera Parte.
5. Atchabahian, Adolfo. Tribunal Fiscal de la Federación. Lo contencioso tributario en América; ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación en los Estados Unidos Mexicanos. Ensayos sobre Administración Política y Derecho Tributaria, UNAM, México, 1968.
6. Alanis Fraga, Gustavo. Tribunales Administrativos y la Separación de Poderes. Tesis UNAM, México, 1954.
7. Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Legislación Administrativa. 3a. Ed., Edit. Buenos Aires, Argentina, 1937.
8. Bonard, Roger. Derecho Administrativo. 2a. Ed., Précis élémentaire de Droit Public., París, 1935.

9. Bonard, Roger. El Contencioso Administrativo de Anulación y de Plena Jurisdicción. París, 1936.
10. Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal. Tomo II, 2a. Ed., Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1975.
11. Cabanellas, G. Diccionario de Derecho Usual. Tomo II, 6a. De., Bibliográfica Omeba, Argentina, 1968.
12. Carballo Balbanera Luis, Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo. En la Justicia Administrativa, Editorial Trillas, México, 1987.
13. Cárdenas Velasco, Rolando. Jurisprudencia Mexicana 1917-1975, Año 14, 1985, Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1985.
14. Carnelutti. Estudios de Derecho. Edit. Porrúa, México 1932.
15. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C. Justicia Administrativa, Edit. Trillas, México, 1987.
16. Cruzado Manuel. Elementos de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1985.
17. D'Alessio, Francesco. Legitimidad del Acto Administrativo. Edit. Torino., Italia, 1936.
18. De Laubádere, André. Justicia Administrativa. Edit. Le Print., París, 1958.
19. De Pina Rafael y Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil. 8a. De., Edit. Porrúa, México, 1969.
20. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Antecedentes. Origen y Evolución del Articulado Constitucional. Tomo X.



Edit. Miguel Angel Porrúa, Congreso de la Unión. Cámara de Diputados.  
LII Legislatura. Artículos 90 a 107, 3a. Ed., México, MXMLXXXV.

21. Diario Oficial de la Federación. Publicación de la Secretaría de  
Gobernación. De 31 de agosto de 1935, 30 de diciembre de 1946, 31 de  
diciembre de 1946, 25 de octubre de 1967 y de 13 de marzo de 1987.

22. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I., Editorial Bibliográfica Argentina,  
Argentina 1967.

23. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo II., Editorial Bibliográfica Argentina,  
Argentina 1967.

24. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVII., Editorial Bibliográfica  
Argentina, Argentina 1963.

25. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, Editorial Bibliográfica  
Argentina, Argentina 1967

26. Estrinche, Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Bogotá,  
Temis, 1977.

27. Fix-Zamudio, Héctor. Tribunales Administrativos. Los tribunales  
Administrativos y los Derechos Humanos. Tesis, Instituto de  
Investigaciones Jurídicas, México, 1980.

28. Fragua, Garbino. Derecho Administrativo. 17a. De., Edit. Porrúa, México,  
1977.

29. Heduan Virues, Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la  
Federación. Publicaciones de la Academia Mexicana del Derecho Fiscal.  
Asociación Nacional de Abogados. México, 1971.

30. Heduan Virues, Dolores. Tribunal Fiscal de la Federación. Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Edit. Continental., México, 1961.
31. Haoriou, Maurice. Précis de Droit Administratif et de Droit Public. Ila. Ed. LePrint., París, 1927.
32. Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Asuntos de la Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo IX, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1960.
33. Jurisprudencia y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Asuntos de la Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo IX Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1960.
34. Jurisprudencia y Tesis sobresalientes, 1982-1983. Actualización Administrativa. Tomo VIII. Sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mayo Ediciones, México, 1986.
35. Leyva, Gabriel y Cruz Ponce, Lisandro. Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal. Actualizado, concordado y con jurisprudencia obligatoria. 5a. Ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1983.
36. Lomelí Cerezo, Margarita. Estudios Fiscales, Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Vol. VI, México, 1983.
37. Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo o de Ilegitimidad. 3a. Ed., Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1980.
38. Manresa y Navarro, José María. Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil. Imprenta de la Revista Legislación., Madrid, 1946.

39. Martínez Baez, Antonio Jr. Tribunales Administrativos. División de Poderes y Tribunales Administrativos. Tesis U.N.A.M., Gráfica Panamericana, México, 1956.
40. Moreno Padilla, Javier. Prontuario de Leyes Fiscales. 13a. Edición. Trillas, México, 1987.
41. Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1959.
42. Ortega, Rafael. Citado por Jorge Vera Estañón. En que juicios es parte la Federación. Cuestiones Jurídico-Constitucionales. Alegatos presentados a la Suprema Corte de la Nación en el juicio de la Cía., Agrícola Colonizadora. Limitada del Tlahualilous en Gobierno Federal., México, 1923.
43. Pallares, Jacinto. El Poder Judicial. Edit. Porrúa., México, 1974.
44. Porras y López, Armando. Derecho Procesal Fiscal. 3a. Ed. Textos Universitarios, México, 1977.
45. Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. Mexicano ésta es tu Constitución. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura, México, 1984.
46. Rocco, Alfredo. La Sentencia Civil. Edit. Stylo., México, 1944.
47. Siete Partidas. Ley Primera. Título 22, parte 3a. Ediciones Mayo 1956.
48. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tesis Sustentadas por el pleno del Tribunal durante los años de 1937 a 1948. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1949.

49. Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco años al servicio de México., Edit. prisma Mexicana, México, 1982.

50. Tribunal Fiscal de la Federación. Su Integración y Funcionamiento: competencia y problema de su constitucionalidad. Tesis U.N.A.M., 1947.

51. Vallarta, Ignacio. Votos Edición del Sr. Lic. Antonio de J. Lozano, Edit. Fontanella, México, 1984.