



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO

362
24-

CAMPUS ACATLAN

"LAS REFORMAS PUBLICADAS EN EL DIARIO
OFICIAL DE LA FEDERACION EL 15 DE DICIEMBRE
DE 1995 AL RECURSO DE QUEJA DEL CODIGO
FISCAL DE LA FEDERACION"

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ELVA MARCELA VIVAR RODRIGUEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. JOSE EFREN MENDEZ ALVIZU



NAUCALPAN DE JUAREZ, ESTADO DE MEXICO.
1998

TESIS CON
FALLA DE

264140



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A Dios, omnipotente creador
a quien debo estar aquí.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México
y a mi Escuela Nacional de Estudios Profesionales
Acatlán en cuyas aulas nació un día un sueño que
hoy se ha hecho realidad.**

**A la Fundación U.N.A.M., institución
de la cual fui becaria, gracias por su apoyo.**

**A mi hija, Youssi cuyo amor me motivo a superarme
cada momento con la esperanza de darle un mundo
mejor algún día, te amo flaca.**

**A mis padres:
Guillermo Vivar Meneses,
María de Jesús Rodríguez,
quienes con amor y disciplina han
guiado mis pasos hasta este momento.**

**A mis hermanos:
Paty (†), Guillermo,
Mónica y Miguel,
quienes entre juegos
y travesuras me hicieron
más fácil y ameno el camino.**

**A Rubén Sosa, por todo el cariño y apoyo
brindado, por enseñarme que el fracaso no
existe y los problemas no son sino el camino
que conduce al éxito.**

**A Luis Martín Romero, por su cariño y amistad
incondicional, por estar conmigo en los momentos
más difíciles, pero no menos felices de mi vida.**

**A mis tíos.
Rodolfo Licona (†), Jorge Vivar y
Guadalupe Rodríguez, por sus consejos
y el apoyo que algún día me brindaron.**

**A mis amigas:
Alicia Ramírez,
María de la Luz Chargoy,
Brenda I. Hernández, a la
Lic. Norma Díaz y
Lic. Georgina Díaz,
Por su apoyo constante y afecto
Innegable, en las circunstancias
Adversas.**

**A mis maestros por la ardua labor que
realizaron conmigo cada día, y a todos
aquellos familiares y amigos que me han
brindado su afecto y consejo en los
momentos difíciles, gracias.**

**A mi asesor, Lic. J. Efrén Méndez Alvizú,
por su calidad como persona y sus
invaluables consejos, por ser en todo
momento más que mi asesor mi amigo,
gracias por confiar en mí.**

**Al honorable sínodo que tiene a bien
examinarme:**

**Lic. Roberto Rosales Barrientos,
Lic. Javier Sifuentes Solís,
Lic. Ma. Eugenia Peredo García,
Lic. Javier López Recamier.**

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I "LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA"

| | |
|--|----|
| 1.1 ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PUBLICA..... | 1 |
| EL PROCESO ADMINISTRATIVO..... | 5 |
| 1.2 EL CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA..... | 6 |
| 1.3 LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA..... | 8 |
| a) CONCEPTO DE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO..... | 12 |
| b) EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO..... | 13 |
| 1.5 CATEGORÍAS DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA..... | 16 |
| 1.5.1 CONSIDERANDO LA ESPECIALIDAD DE LA JURISDICCIÓN..... | 16 |
| a) JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA GENÉRICA..... | 16 |
| b) JURISDICCIÓN TRIBUTARIA..... | 16 |
| 1.5.2 EN CUANTO A LA AMPLITUD DE FACULTADES DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS..... | 18 |
| a) JURISDICCIÓN RETENIDA..... | 18 |
| b) JURISDICCIÓN DELEGADA..... | 19 |
| c) PLENA AUTONOMÍA..... | 19 |
| 1.5.3 SEGUN LAS PRETENSIONES DEDUCIDAS Y LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN..... | 20 |
| a) JURISDICCIÓN DE NULIDAD..... | 20 |
| b) PROCESO DE PLENA JURISDICCIÓN..... | 21 |
| 1.6 RELACIÓN HISTORICA DE LOS ORGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO..... | 22 |
| 1.6.1 ÉPOCA NOVOHISPANA..... | 22 |
| a) PRIMERA ETAPA..... | 22 |

| | |
|--|----|
| b) LAS ORDENANZAS DE 1786..... | 23 |
| c) LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA..... | 24 |
| d) LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA (CÁDIZ)..... | 25 |
| e) LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN..... | 26 |
| 1.6.2 MÉXICO INDEPENDIENTE..... | 27 |
| a) ANTECEDENTES..... | 27 |
| b) CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824..... | 28 |
| c) LAS SIETE LEYES 1836..... | 29 |
| d) LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843..... | 31 |
| e) ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847..... | 33 |
| f) LAS BASES DE 1853..... | 33 |
| g) LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO..... | 34 |
| h) LEY ORGÁNICA DE LOS JUECES Y TRIBUNALES DE HACIENDA... 36 | |
| 1.6.3 CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1857..... | 37 |
| 1.6.4 EL SEGUNDO IMPERIO..... | 41 |
| 1.6.5 CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917..... | 43 |
| 1.6.6 ANTECEDENTES DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL..... | 45 |
| a) LEY PARA LA CALIFICACIÓN DE INFRACCIONES FISCALES Y LA APLICACIÓN DE PENAS CORRESPONDIENTES..... | 45 |
| b) LEY DE ORGANIZACIÓN DE SERVICIO DE JUSTICIA FISCAL PARA EL DISTRITO FEDERAL..... | 48 |
| c) EL PROYECTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN..... | 49 |
| d) LEY ORGÁNICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACIÓN..... | 50 |
| 1.6.7 LEY DE JUSTICIA FISCAL..... | 50 |
| 1.6.8 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938..... | 53 |
| 1.6.9 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1946..... | 54 |

| | |
|--|----|
| 1.6.10 LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1966..... | 55 |
| 1.6.11 REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1967 Y 1968..... | 56 |
| 1.6.12 LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL..... | 57 |
| 1.6.13 LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1978..... | 58 |
| 1.6.14 LA REFORMA DE 1987 – 1988..... | 61 |

CAPITULO II “LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN”

| | |
|--|-----|
| 2.1. HECHOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS..... | 64 |
| 2.1.1 CONCEPTO..... | 65 |
| 2.1.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO..... | 72 |
| 2.1.3 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS..... | 84 |
| a) MATERIAL Y FORMAL..... | 84 |
| b) DE AUTORIDAD Y DE GESTIÓN..... | 85 |
| c) INTERNOS Y EXTERNOS..... | 86 |
| d) SIMPLES Y COMPLEJOS..... | 87 |
| e) REGLADOS Y DISCRECIONALES..... | 89 |
| f) DE LIMITE, AUMENTO O CONDICIÓN DE DERECHO..... | 90 |
| g) POR LO QUE HACEN CONSTAR..... | 94 |
| h) POR SU CONTENIDO..... | 95 |
| i) POR SU FINALIDAD..... | 96 |
| 2.1.4 VÁLIDEZ O INVÁLIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO..... | 97 |
| 2.1.5 EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO..... | 102 |
| 2.2 LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN..... | 105 |
| 2.2.1 APOLOGÍA..... | 106 |

| | |
|---|-----|
| 2.2.2 CONOCIMIENTO Y FINALIDAD DEL RECURSO COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN..... | 108 |
| 2.2.3 NATURALEZA JURÍDICA..... | 116 |
| 2.2.4 EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO UN MEDIO DE CONTROL..... | 119 |
| 2.2.5 CARACTERÍSTICAS DE LOS RECURSOS..... | 121 |
| 2.2.6 ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO..... | 123 |

CAPITULO III "LA QUEJA"

| | |
|--|-----|
| 3.1 CONCEPTO..... | 127 |
| 3.1.1 ANTECEDENTES..... | 130 |
| 3.1.2 NATURALEZA JURIDICA..... | 133 |
| 3.2 LA QUEJA EN MATERIA FISCAL..... | 139 |
| 3.2.1 ANTECEDENTES DE LA QUEJA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN..... | 139 |

CAPITULO IV "TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE QUEJA"

| | |
|--|-----|
| 4.1 ANTECEDENTES..... | 142 |
| 4.1.1 PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.. | 143 |
| 4.1.2 PARTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO..... | 145 |
| 4.1.3 IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO..... | 146 |
| 4.1.4 LA DEMANDA..... | 150 |
| a) LUGAR Y FECHA DE PRESENTACIÓN..... | 151 |
| b) REQUISITOS FORMALES DE LA DEMANDA..... | 152 |
| c) ANEXOS DE LA DEMANDA..... | 154 |
| 4.1.5 LA CONTESTACIÓN..... | 156 |

| | |
|---|-----|
| a) LUGAR Y FECHA DE CONTESTACIÓN..... | 156 |
| b) REQUISITOS FORMALES DE LA CONTESTACIÓN..... | 156 |
| c) ANEXOS DE LA CONTESTACIÓN..... | 157 |
| 4.1.6 AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN..... | 158 |
| a) CAUSALES PARA AMPLIAR LA DEMANDA..... | 158 |
| b) REQUISITOS DE LA AMPLIACION DE LA DEMANDA..... | 158 |
| c) CONTESTACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA..... | 159 |
| 4.1.7 LAS PRUEBAS..... | 160 |
| a) VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS..... | 161 |
| 4.1.8 INCIDENTES..... | 162 |
| 4.1.9 ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN..... | 163 |
| 4.1.10 LA SENTENCIA..... | 164 |
| 4.2 TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE QUEJA..... | 168 |
| 4.2.1 OBJETO Y ALCANCE JURÍDICO DE LA QUEJA..... | 168 |
| 4.2.2 PROCEDENCIA DE LA INSTANCIA DE QUEJA..... | 169 |
| 4.2.3 SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO..... | 170 |
| 4.2.4 EFECTOS JURÍDICOS DE RESOLUCIONES DICTADAS EN LA INSTANCIA DE QUEJA..... | 170 |
| 4.2.5 CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN..... | 171 |
| 4.2.6 CONSIDERACIONES FINALES..... | 175 |

CONCLUSIONES

ANEXOS

LEGISLACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene su fundamento en la preocupación manifiesta de la mayoría de los ciudadanos mexicanos en perfeccionar nuestras instituciones jurídicas, en virtud de que la preservación del Estado de Derecho es uno de los problemas que mayor auge ha tomado en el México contemporáneo, por lo cual se hace necesario crear y renovar figuras en instituciones jurídicas encaminadas a cumplir con este objetivo.

En consecuencia el surgimiento de las mismas obedece a la finalidad de que el orden jurídico impere en todo momento, es así como, en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, nace el Tribunal Fiscal de la Federación, siendo el mismo calificado doctrinalmente como un Tribunal contencioso de anulación, en consecuencia dicho Tribunal no tendría otra la función que la reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos (Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal).

Sin embargo, podemos observar que en la vida practica dicho Tribunal no es de simple anulación, en virtud de que en aquellos casos en que sus resoluciones declaren nulidad para efectos, puede indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa viéndose en este acto reflejado un matiz de tribunal de plena jurisdicción no siendo este total en el momento en que carece de facultades coactivas para hacer cumplir sus sentencias, bajo estas premisas podemos observar que el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal imperfecto, pero perfectible.

Con la finalidad subsanar en gran medida esta imperfección así como de darle al gobernado o a la administración según sea el caso un medio de defensa en el supuesto de que la autoridad sea omisa al momento de cumplir con la sentencia o bien lo haya hecho de manera defectuosa o con excesos nace la figura de la queja.

No obstante, que con la aparición de esta figura se pretende dar resolución a un problema, surge uno nuevo, ya que esta figura se encuentra prevista en nuestro ordenamiento jurídico, pero de manera imprecisa, no se da una definición clara de que es la queja, en virtud de que no se le integra ni como recurso, incidente, o algún otro medio de defensa, por tanto consideramos importante el estudio de esta cuestión, así como las diversas consecuencias y efectos que traen aparejadas las reformas que se han hecho de ella en nuestro Código Fiscal de la Federación.

Toda vez que la inclusión de la queja es trascendente en el camino a la Plena Jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación, es importante su análisis ya que es por este medio que se pueden controvertir la actuación de la autoridad cuando al momento de dar cumplimiento a las sentencias emitidas por el mencionado tribunal se repita algún acto de manera indebida, lo haga con exceso o defecto o bien sea omisa en su cumplimiento.

Con lo anterior podemos observar que en estas circunstancias la queja no solo se erige como un medio para salvaguardar la seguridad jurídica de los gobernados o de la autoridad, sino que va mas allá, en virtud de que otorga al tribunal un matiz mas de plena jurisdicción, si bien es cierto que en la vida practica su alcance todavía no es el deseado si lo consideramos como un avance importante en el proceso de perfeccionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, acercándolo de manera paulatina a lo que se pretende sea, un Tribunal de Plena Jurisdicción.

Son los motivos anteriores los que fundan mi interés en el tema que he seleccionado, "Las reformas a la QUEJA, previstas en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995", en virtud de que considero que dichas reformas están cimentadas en la preocupación del legislador de dar a los gobernados mayor seguridad y eficacia jurídica.

Por ultimo, cabe destacar que para nuestro estudio se hace necesario hacer un estudio de lo que es propiamente la justicia administrativa, ya que es aquí donde se encuentran contenidos el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías para la defensa de los particulares.

CAPITULO I

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1.1 ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PUBLICA

El estado de derecho es un sistema de estado surgido a fines del siglo XVIII, e identifica a la forma de organización político - jurídica de la sociedad, tendiente a someterse a un régimen constitucional que reconoce y tutela los derechos humanos de los gobernados contra los posibles excesos por parte de los titulares de los órganos públicos.¹

Al respecto Serra Rojas expone: la aparición del Estado de Derecho regula la acción administrativa bajo el orden jurídico de un país, cuya trama adquiere una complejidad siempre creciente ante la explosión demográfica, el constante intervencionismo del Estado, el choque de tendencias contradictorias y la persistente sustitución de la actividad privada por la actividad pública²

Hacia fines del siglo XIX los hombres de Estado advierten la necesidad de la intervención activa de los órganos estatales en los procesos sociales; esta intervención será creciente y su finalidad consistirá en compensar las desigualdades existentes entre los grupos humanos y lograr el equilibrio entre las condiciones de vida de los diversos componentes de la sociedad.

1 VAZQUEZ, Alfaro, José Luis. EVOLUCION Y PERSPECTIVA DE LOS ORGANOS DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, Primera Edición, Instituto de Investigaciones jurídicas, U.N.A.M., México, 1991, págs. 11 y 12.

2 SERRA, Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1988, pág. 130.

En consecuencia surge a raíz de la consumación de la Revolución Francesa, el derecho administrativo, no como una garantía para el individuo, sino como un medio para subordinar al Derecho a la administración pública.

Con relación a la forma en que se constituye el derecho administrativo el tratadista Serra Rojas considera que el derecho administrativo se forma con el conjunto de normas que crean a las instituciones administrativas y regulan su funcionamiento, pero también se integra con los principios, teorías y conclusiones de la doctrina administrativa, que inspira, funda y explica la naturaleza jurídica de la legislación administrativa, su organización y las decisiones de la administración pública.³

Con respecto a la aseveración anterior considero acertada la visualización que este autor hace en referencia a la conformación del derecho administrativo, ya que no sólo lo contempla como un conjunto de normas tendientes a subordinar al derecho las funciones y atribuciones de la administración pública, sino también como una compilación de los diversos ordenamientos que en derecho positivo ha creado en materia administrativa con el fin de llevar a cabo de manera cabal y eficiente su actividad.

En otro sentido y no de manera menos relevante Gabino Fraga afirma que a grosso modo, podemos decir que el objeto de estudio del derecho administrativo lo constituye la organización de la administración pública, las relaciones de los órganos que la componen entre sí, y las relaciones de los administrados con aquéllos.⁴

3 SERRA, Rojas Andrés. DERECHO..., Op. Cit. pág. 131.

4 FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Vigésima Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1984, pág. 13.

Podemos observar que la preocupación de este autor radica en encuadrar cual es el objeto de estudio del derecho administrativo, toda vez que es el punto de partida de su creación, ya que es claro que al igual que los anteriores autores considera que el derecho administrativo es una rama del derecho encausada a regular la forma de organización administrativa, las relaciones que entre los entes que conforman la administración existen y los vínculos que se crean entre administración y particulares.

Una vez que hemos delimitado de manera somera los orígenes y objeto de estudio del derecho administrativo se hace imprescindible dar una definición que encuadre perfectamente los preceptos anteriores.

A este respecto Andrés Serra Rojas afirma:

"El derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.⁵

De la definición anterior se desprende que el derecho administrativo es la rama que rige la vida jurídica de cada uno de los entes que conforman la administración pública y las relaciones que guardan con los particulares y los demás órganos estatales.

⁵ SERRA, Rojas, Andrés. DERECHO..., Op. Cit. pág. 132.

En el mismo sentido se manifiesta el Dr. Delgadillo Gutiérrez, toda vez que lo define como la rama de la Ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la administración pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan.⁶

Desde la óptica personal de Rafael de Pina Vara el derecho administrativo es la totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como para regir las relaciones entre la administración y los particulares y las de las entidades administrativas entre sí.⁷

Por nuestra parte consideramos que el Derecho administrativo es la rama del derecho que regula las actividades de los órganos que integran la administración pública y las relaciones que como consecuencia de la realización de sus funciones se generan con los particulares y con los mismos entes que conforman la administración.

En consecuencia de la función propia del derecho administrativo podemos concluir que el derecho administrativo se ve en la necesidad constante de ampliar su campo de estudio como secuela de la evolución y crecimiento que ha sufrido la administración pública, toda vez que es éste el instrumento técnico de la actividad estatal para el desempeño de sus funciones, viéndose aumentado al crecer estas.

6 DELGADILLO, Gutiérrez, Luis H. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Primer Curso, Editorial Lámusa S.A. de C.V., México, 1989, pág. 49.

7 DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, Décima Séptima Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1991, pág. 227.

1.2 EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Ahora bien hemos de iniciar el estudio del control de la administración pública por órganos jurisdiccionales dentro de un enfoque conceptual determinado con antelación por las instituciones que integran el derecho procesal administrativo y por añadidura del proceso administrativo.

Para González Pérez el proceso administrativo, en tanto aspecto procesal de la jurisdicción administrativa, es un remedio indirecto de la defensa de la Constitución.⁸

De igual forma considero por mi parte el proceso administrativo toda vez que el régimen jurídico del Estado Mexicano tiene su fuente positiva en la Constitución Política de 1917, por tanto, las autoridades deben sujetarse a lo previsto en la misma, en virtud de que es en este ordenamiento en donde se consignan los fines esenciales que persigue la sociedad mexicana, resulta por otra parte importante destacar que es en nuestra Carta Magna en donde se determina la forma de Estado en federal y el sistema de gobierno en republicano, democrático y representativo, asignándole competencias a los diferentes órganos que se encargan de ejercer el Supremo Poder de la Federación que son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, quedando de esta manera consagrado el principio de separación de poderes (*rectius* de funciones), constituyéndose una de las instituciones fundamentales del constitucionalismo.

En este mismo sentido se manifiesta Fix Zamudio al contemplar a La jurisdicción administrativa como un remedio establecido para tutelar derechos e intereses legítimos, al igual que el proceso ordinario, ya que siendo ambos

dirigidos a la protección de los derechos de carácter ordinario, pueden ser utilizados en forma refleja para la tutela de los derechos consagrados constitucionalmente. Baste señalar a título meramente enunciativo que las llamadas garantías constitucionales son mecanismos de carácter predominantemente procesal que junto con los llamados "mecanismos protectores" integran la defensa de la Constitución.⁹

En virtud de la necesidad constante de defender los preceptos instituidos en nuestra Carta Magna es imprescindible que el derecho como conciencia normativa de nuestra sociedad refleje y lleve a cabo en la vida práctica transformaciones que manifiesten estos niveles de evolución con la finalidad de satisfacer las necesidades de justicia que en nuestra comunidad política se generan, bajo este orden de ideas la justicia administrativa se ha visto en la necesidad de recorrer en México un extenso camino para configurarse como un medio para salvaguardar los derechos fundamentales de los administrados dentro del marco jurídico.

1.3 CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El término "Justicia Administrativa" con frecuencia es confundido y sustituido por otros, ya que algunos autores describen con él lo que estrictamente constituye la jurisdicción administrativa.

Al respecto Delgadillo Gutiérrez expone: el término *Justicia Administrativa* no ha tenido una aceptación plena en el mundo jurídico, quizá

8 GONZALEZ Pérez, Jesús. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Tomo I, Segunda Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1964, pág. 117.

9 FOX Zamudio, Héctor. LA DEFENSA DE LA CONSTITUCION, pág. 51. Citado por VAZQUEZ Alfaro José, L. EVOLUCION..., Op. Cit. pág. 20.

porque se le han asignado diferentes significados, ya que algunos más que considerarla como un medio la identifican como un fin de los medios de defensa de los particulares.

Y continúa para los efectos de nuestro estudio, la justicia administrativa será considerada como un medio cuando nos referimos a los diferentes procedimientos de que dispone el administrado para hacer que la Administración Pública ajuste su actuación al Derecho, y como un fin al referimos al propósito de alcanzar el correcto ejercicio del poder público, en el ámbito administrativo.¹⁰

Por su parte el administrativista Andrés Serra Rojas define a la Justicia administrativa como el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías para defensa de los particulares.¹¹

José Ovalle Favela considera que la justicia administrativa contiene tanto a la jurisdicción administrativa como al proceso administrativo, al emprender el estudio de la jurisdicción administrativa decide, por tanto, no utilizar el término jurisdicción, porque reconoce el sentido técnico preciso del vocablo, así como también considera que en el lenguaje jurídico es utilizado con frecuencia con otros significados. Por lo cual opta por la expresión "justicia administrativa" bajo la cual entiende comprendidos tanto a los órganos como a su función jurisdiccional, en cuanto al propio proceso administrativo.¹²

10 DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. ELEMENTOS DE., Op. Cit. pág. 181.

11 SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, Décima Cuarta Edición, Porrúa S.A., México, 1984, pág. 581.

12 OVALLE Favela, José. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO Y EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXIII, Núm. 110, Mayo - Agosto de 1978, México, 1978, pág. 439.

Por nuestra parte consideramos que el término Justicia Administrativa lo podemos utilizar para definir a conjunto de instrumentos comprendidos dentro del derecho positivo en sus diversos ordenamientos para la defensa ya sea de los derechos subjetivos de los particulares, como los intereses legítimos de los administrados frente a los actos de la administración.

1.4 LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

La jurisdicción administrativa es uno de los elementos fundamentales de la justicia administrativa así mismo constituye una función insustituible y fundamental, por tanto intentaremos definir primeramente el término jurisdicción para posteriormente definir la jurisdicción administrativa.

Juan Palomar de Miguel nos dice: Jurisdicción (lat. *Juris dictio*, acción de decir el derecho) f. Autoridad o poder que tiene uno para gobernar y poner en ejecución las leyes o para aplicarlas en juicio. Término de un lugar o provincia. Territorio en que un juez ejerce sus facultades de tal. Autoridad, poder o dominio sobre todo, poder que tiene el Estado de impartir justicia por medio de tribunales y de otros órganos.¹³

Podemos observar que acorde a la materia de que se trate, el vocablo jurisdicción tiene varias acepciones, sin embargo, y considerando el tema de nuestro estudio nos abocáremos a las acepciones correspondientes al campo jurídico.

Bajo este orden de ideas Rafael de Pina define al término jurisdicción como la potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir.¹⁴

Aún dentro del ámbito jurídico, el término jurisdicción cuenta con diversas acepciones, en este sentido se manifiesta el tratadista Eduardo J. Couture quien le da a este vocablo cuatro acepciones a saber: como ámbito territorial, sinónimo de competencia, conjunto de poderes o autoridad de ciertos órganos del poder público; y su sentido preciso y técnico de función pública de hacer justicia.¹⁵

Este autor afirma que con respecto a la jurisdicción como sinónimo de competencia, estos conceptos de jurisdicción y competencia surgen como sinónimos hasta el siglo XIX, pero en el siglo XX generalmente dicha confusión se ha rebasado, confinando a la competencia como una medida de la jurisdicción.

“Todos los jueces tienen jurisdicción, pero no todos tienen competencia para conocer en un determinado asunto, un juez incompetente es, al mismo tiempo juez en jurisdicción y sin competencia. La competencia es el fragmento de jurisdicción atribuido al juez.

13 PALOMAR DE MIGUEL, Juan. DICCIONARIO PARA JURISTAS, Mayo Ediciones, México, 1981, Pág. 763.

14 DE PINA, Rafael y DE PINA, Vera Rafael. DICCIONARIO..., Op. Cit. Pág. 338.

15 COUTURE J., Eduardo. FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL CIVIL, Ediciones Palma, Buenos Aires, 1976, Pág. 29.

De la misma manera sustenta acertadamente que:

No toda la función propia del Poder Judicial es función jurisdiccional. No lo es, por ejemplo la llamada jurisdicción voluntaria, tampoco toda función jurisdiccional corresponde al Poder Judicial. Existen como se verá funciones jurisdiccionales a cargo de otros órganos que no son el Poder Judicial. Sin embargo, en términos generales, normalmente, la función jurisdiccional coincide con la función judicial.¹⁶

Estamos conscientes de que las funciones formales atribuidas a los distintos poderes son rebasadas materialmente por las atribuciones y necesidades orgánicas de los mismos, pero estas facultades que salen del contorno formal de cada uno, tienden de forma positiva a la fortificación de la independencia entre éstos y no a su confusión.

El Dr. Sergio García Ramírez, considera a la jurisdicción como un poder del Estado de aplicar la Ley al caso concreto, resolviendo un conflicto de intereses.¹⁷

Así mismo este autor nos da cinco elementos de la jurisdicción los cuales son: *notio*, *vocatio*, *coertio*, *juditium* y *executio*.

Gracias a la *notio* puede el juez conocer del litigio; por medio de la *vocatio* está facultado para obligar a las partes a comparecer entre sí. A través de la *coertio*, el juzgador provee en forma coactiva al cumplimiento de sus mandatos. En uso de la potestad que le confiere el *juditium* dicta sentencia. Finalmente, con apoyo en la *executio* reclama el auxilio de la

16 COUTURE, I. Eduardo. FUNDAMENTOS..., Op. Ci. Pág. 30.

17 GARCIA Ramírez, Sergio. DERECHO PROCESAL PENAL, Editorial Porrúa S.A., México, 1976, Pág. 507.

fuerza pública para obtener la ejecución de sus determinaciones. Todas estas notas se hallan en la jurisdiccional penal; no así en todos los órganos jurisdiccionales civiles. Efectivamente, el árbitro, verdadero juez, carece sin embargo, de facultad ejecutiva.

Por lo que respecta a la jurisdicción administrativa Héctor Fix Zamudio considera que: La jurisdicción administrativa constituye un aspecto especial de la jurisdicción *in genere*, por razón de la materia y con independencia de órgano público que ejercita la propia función. Por ello sería erróneo partir simplemente de un concepto formal de la función jurisdiccional, pues existen órganos formalmente administrativos que cumplen funciones jurisdiccionales, y se encuentran estructurados como verdaderos tribunales.¹⁸

Por su parte Guillermo Cabanellas en su diccionario jurídico define a la jurisdicción administrativa como la potestad que reside en la administración pública, o en los funcionarios o cuerpos representativos de esa parte del poder público, para decidir sobre las reclamaciones a que dan lugar los propios actos administrativos.¹⁹

En atención a lo anteriormente expuesto consideró que al hablar del término jurisdicción, nos encontramos ante la aplicación de la ley al caso concreto, con independencia de las autoridades u órganos que tengan a su cargo esta tarea; así pues al referimos al concepto de jurisdicción administrativa sólo estamos delimitando la propia jurisdicción a un campo específico de aplicación de justicia, siendo esta la esfera administrativa.

18 FIX, Zamudio, Héctor. FUNCION DEL PODER EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS, U.N.A.M., México, 1977, Pág. 13.

19 CABANELLAS Guillermo. DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL, Tomo V, Editorial Heliasta S. de R.L., Buenos Aires, Argentina, 1969, Pág. 49.

a) CONCEPTO DE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Tribunal, es el órgano que se haya instituido para ejercer la función de administrar justicia. Tribunal es nombre latino y proviene del lugar (Tribuna) donde se colocaba, sobre silla, el juez o magistrado. La palabra se usa también en el sentido de "órgano" y de conjunto de jueces que componen un órgano colegiado.²⁰

En referencia a la materia administrativa Agustín A. Gordillo lo define como " Todo organismo que ejerce funciones jurisdiccionales, resuelve litigios de carácter administrativo, sin importar si se encuentra o no dentro de la esfera formal de la administración. Para distinguir a los tribunales administrativos *estricto sensu* de algunos organismos que poseen facultades casi - jurisdiccionales debemos añadir las notas de imparcialidad e independencia, propias de todo órgano jurisdiccional.

De esta manera, si afirmamos que tribunal administrativo es todo órgano que goza de autonomía, debemos concluir que tribunal administrativo es "todo organismo que, al margen de su adscripción formal dentro de la administración o del poder judicial, está dotado de autonomía y, por tanto, puede resolver en forma imparcial y supra partes, una controversia o litigio de carácter administrativo."²¹

Alfonso Nava Negrete destaca la distinción entre tribunales administrativos y tribunales de la administración, partiendo de la idea de que las facultades jurisdiccionales de las autoridades administrativas no se

20 PRIETO Castro, Fernández Leonardo y otros. TRIBUNALES ESPAÑOLES ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO, Quinta Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1979, Pág. 28.

21 GORDILLO, Agustín. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, Revista del Colegio de Abogados de la Plata, Año XXIII, Num. 41, Septiembre - Diciembre, Argentina, 1981. Pág. 57.

desarrollan siempre a propósito de un acto administrativo, y distingue a los tribunales de la administración, es decir, aquellos cuerpos jurisdiccionales situados en la esfera del Poder Ejecutivo, cuyas actividades jurisdiccionales no se motivan en un acto administrativo sino en una controversia de otro tipo, como es el caso de los tribunales que existen en materia de trabajo que se encargan de resolver las controversias laborales surgidas entre particulares, de los auténticos tribunales administrativos, que sí están encargados de dirimir controversias administrativas a través de un proceso y dictando una sentencia, sin importar en qué esfera estén domiciliados, sea la administrativa, sea la judicial.²²

Consideramos que los tribunales administrativos son los órganos dotados de autonomía ante los cuales se dirimen controversias derivadas de actos emanados de la administración pública en el ejercicio de las facultades conferidas para el ejercicio de las mismas, y que causen agravio al gobernado.

b) EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

De forma general podemos definirlo como el procedimiento llevado ante un órgano jurisdiccional, con la finalidad de que resuelva de forma imparcial un litigio surgido entre los particulares y la administración pública, forma parte de la influencia jurídica francesa y es utilizado desde el siglo pasado siendo los juristas españoles quienes lo trasladan a nuestro ordenamiento jurídico.

²² NAVA, Negrete Alfonso. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 1959, Pág. 186.

Alfonso Nava Negrete acentúa la importancia de la noción del contencioso administrativo como un control jurisdiccional.²³

Por su parte Manuel Argañarás, afirma que la materia contenciosa administrativa está constituida por el conflicto que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos legítimos, sean de algún particular o de otra autoridad autárquica por haber infringido aquélla la norma legal que regula su actividad y a la vez protege tales derechos e intereses.²⁴

En concordancia con este autor considero que la materia del contencioso administrativo es el conflicto que puede surgir entre el particular y cualquier autoridad administrativa que vulnere derechos de los particulares con actos emanados de la misma.

En este mismo sentido se expresa José Luis Vázquez Alfaro al afirmar que en términos generales se puede definir como el procedimiento llevado ante un órgano jurisdiccional, con objeto de que resuelva de manera imparcial y suprapartes una controversia surgida entre los particulares y la administración pública.²⁵

Concluyendo podemos afirmar que la expresión contencioso administrativo es susceptible de diversas acepciones. En un sentido amplio, se utiliza cuando surge una controversia entre la administración y uno o varios particulares.

23 NAVA, Negrete Alfonso. DERECHO., Op. Cit. Pág. 111.

24 ARGANARAS, Manuel. TRATADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Editorial TEA, Buenos Aires, Argentina, 1965, Pág. 13.

25 VAZQUEZ Alfaro, José Luis. EVOLUCION..., Op. Cit. Pág. 30.

Debido a su amplitud algunos autores han propuesto criterios para delimitarlo a este respecto Antonio Carrillo Flores expone lo siguiente:

Estaremos frente al contencioso administrativo cuando se conceda a un órgano, potestad para juzgar la legitimidad de un acto administrativo; pero cuando se tramite algún asunto ante la administración activa y ésta pueda dictar la resolución que ponga fin a la controversia, ya no puede considerarse como contencioso administrativo, pues estaremos en presencia de procedimientos de auto tutela de la administración pública.²⁶

Gabino Fraga por su parte define lo contencioso administrativo desde el punto de vista material y el formal.

Materialmente considera que contencioso administrativo " es toda controversia sobre la legitimidad de un acto definitivo de la administración, cualquiera que sea el tribunal que conozca de ella". Desde un punto de vista formal, " es la controversia llevada frente a los tribunales administrativos"²⁷

Podemos encontrar diversos criterios al tratar de definir el contencioso administrativo según el autor de que se trate, pero existen elementos comunes de entre los mismos; destacándose, que es un procedimiento encausado a resolver los conflictos de intereses entre los gobernados y la administración, cuando los actos de la última carezcan de legitimidad y vulneren derechos de los particulares.

²⁶ CARRILLO Flores, Antonio. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo VII, Núms. 25,26, 27 y 28, Ene. - Dic. 1945, México, 1945, Pág. 45.

1.5 CATEGORÍAS DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

1.5.1 CONSIDERANDO LA ESPECIALIDAD DE LA JURISDICCIÓN

a) JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA GENÉRICA. (MATERIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA LATO SENSU)

Al encontramos en el supuesto de la jurisdicción administrativa *in genere* se puede observar que el órgano jurisdiccional conoce de toda clase de controversias administrativas.

Ante él serán dirimidas, sin distinción todas las pretensiones que se encuentren fundadas en derecho administrativo.

b) JURISDICCIÓN TRIBUTARIA

La jurisdicción administrativa se ha visto en la necesidad de especializarse, conforme se hace más profundo su estudio, en diversas ramas o subclases, una de ellas, es precisamente la jurisdicción tributaria tanto por su dinamismo como por la gran extensión de estudios dedicados a ella; lo cual ha llevado a algunos tratadistas a considerarla como una disciplina independiente a la jurisdicción administrativa.

La formación de un grupo de conceptos de la disciplina fiscal sustantiva no es suficiente para convalidar tal fragmentación, pues autonomía no significa independencia.

Dentro del campo procesal tampoco puede aceptarse tal separación puesto que el proceso es único.

Héctor Fix Zamudio por su parte opina muy acertadamente que quizá el enfoque que nos puede ser más provechoso para salvar esta discusión consista en entender que las ramas del conocimiento sólo se dividen con una finalidad didáctica pero que, de hecho, constituyen partes interrelacionadas que conforman una unidad. El símil de la federación procesal dentro de las que se encuentre el derecho procesal administrativo, como una provincia procesal, y dentro de la cual podríamos ubicar al derecho procesal fiscal como una entidad descentralizada, que tendría así una naturaleza municipal dentro de la provincia procesal administrativa.²⁸

La importancia de la especialización tributaria podemos constatarla al examinar el avance legislativo y estructural de las ramas del derecho procesal administrativo en nuestro país.

Es innegable que el proceso tributario es uno de los que mayor desarrollo ha alcanzado en el ordenamiento mexicano, ya que es el conducto por el cual ha progresado el proceso administrativo en México, si consideramos que los órganos de jurisdicción tributaria han devenido órganos de jurisdicción administrativa genérica.

Bajo este orden de ideas Fix Zamudio considera que:

Es el fiscal, el sector del proceso administrativo mejor configurado; ello se debe, en gran parte, a las reformas legales aconsejadas por la fecunda

²⁸ FIX Zamudio, Héctor. INTRODUCCION AL PROCESO TRIBUTARIO EN EL DERECHO MEXICANO, Instituto de Estudios Locales, Madrid, 1968, Pág. 107.

labor de la jurisprudencia. Tanto es así, que varios países latinoamericanos han seguido el modelo del Tribunal Fiscal de la Federación.²⁹

1.5.2 EN CUANTO A LA AMPLITUD DE LAS FACULTADES DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Conforme a este criterio, se clasifica en: órganos de la jurisdicción retenida, de jurisdicción delegada o en tribunales de plena autonomía.

a) JURISDICCIÓN RETENIDA

Es aquella efectuada por los órganos que forman parte de la administración y que se caracteriza por que sus resoluciones no tienen el carácter de verdaderas sentencias, puesto que sólo dictan proyectos de resolución, los cuales deben ser aprobadas por autoridades superiores de la propia administración activa.

En este sentido se manifiesta Fix Zamudio, ya que el "Tribunal administrativo de jurisdicción retenida es el organismo encargado de formular dictámenes que se someten al jefe de Estado para su decisión definitiva"³⁰

En el viejo enjuiciamiento, la jurisdicción retenida es aquella que aun conferida a los tribunales o consejos, dependía en última instancia del monarca o del gobierno que podía reformar el fallo³¹

29 FIX Zamudio, Héctor. ORGANIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Primer número extraordinario, México, 1965, Pág. 103.

30 FIX Zamudio, Héctor. Organización ¹⁰¹

El ejemplo clásico de tribunal de jurisdicción retenida es el Consejo de Estado francés desde su nacimiento (1790) hasta la reforma de 1872.

b) JURISDICCIÓN DELEGADA

Los tribunales que ejercen jurisdicción delegada, en contraste con los que ejercen jurisdicción retenida, sí emiten auténticas sentencias, aunque las pronuncien en nombre de la administración, no obstante su adscripción dentro del Poder Ejecutivo, y a pesar de las limitaciones que tienen para la ejecución de sus resoluciones, ya que poseen autonomía funcional respecto de las autoridades de la administración activa.³²

Se considera que su jurisdicción es delegada debido a que en ellos recae la "delegación" de las funciones jurisdiccionales que en otros tiempos correspondían a órganos de la administración activa.

El Consejo de Estado francés se convirtió en tribunal de jurisdicción delegada a partir de la reforma de 1872. En México, el Tribunal Fiscal de la Federación fue creado con calidad de órganos de jurisdicción delegada.

c) PLENA AUTONOMÍA

Cuando nos referimos a órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía, hacemos alusión a un tribunal con plenas facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia no susceptible de ser

31 CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO..., Op. Cit. Pág. 54.

32 FIX Zamudio, Héctor. INTRODUCCION A LA JUSTICIA..., Op. Cit. Pág. 103.

revisada por autoridades de la administración activa, ni formal ni materialmente.³³

Es necesario aclarar que a diferencia de los países que siguen el sistema judicialista, en países como el nuestro, con un sistema que podemos calificar de mixto, existen tribunales administrativos con plena autonomía para dictar sus fallos enclavados, formalmente, en la estructura del Poder Ejecutivo.

Nuestro Tribunal Fiscal Federal es un tribunal con plena autonomía desde su expedición de su Ley Orgánica en 1967, calidad que se elevó a rango constitucional en 1968 y sé continuo en la reforma constitucional de 1987 a los artículos 104, fracción I - B y 73, fracción XXIX - H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁴

1.5.3 SEGÚN LAS PRETENSIONES DEDUCIDAS Y LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN

a) JURISDICCIÓN DE NULIDAD

Cuando un tribunal ejerce este tipo de jurisdicción, sus sentencias sólo se limitan a declarar la nulidad de un acto o resolución atribuidos a una autoridad administrativa, la que deberá sustituir los actos declarados nulos

33 MARGAIN Manston, Emilio. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION O DE ILEGITIMIDAD, S.L.P., México, 1969, Págs. 17-18.

34 HEDUAN Virtés, Dolores. Citada por VAZQUEZ, Alfaro. EVOLUCION..., Op. Cit, Pág. 36.

por otro tipo de providencias, conformes con el mandato de la resolución jurisdiccional.³⁵

El tratadista Jesús González Pérez hace notar que la diferencia entre la jurisdicción de nulidad y la plena jurisdicción consiste en la extensión de los poderes del juzgador, pues mientras en el caso de la primera el órgano jurisdiccional se limita a anular el caso impugnado, en la segunda puede tomar las medidas que crea necesarias para satisfacer la pretensión del actor.³⁶

b) PROCESO DE PLENA JURISDICCIÓN

Cuando un tribunal ejerce plena jurisdicción puede dictar una sentencia en la cual en forma específica condene a la administración a realizar una serie de prestaciones en beneficio del particular que impugnó el acto administrativo.

De esta forma, en el caso de la jurisdicción de nulidad, el actor puede deducir pretensiones declarativas o constitutivas, y correlativamente el tribunal sólo podrá pronunciarse sobre la legalidad del acto impugnado, pero sin poder reformarlo.

En los procesos de plena jurisdicción el autor puede deducir pretensiones declarativas, constitutivas o de condena.

En este caso, el juzgador podrá dictar sentencias que declaren la ilegalidad del acto, que anulen el acto y, además, aquellas en las que

35 FIX Zamudio, Héctor. INTRODUCCION A LA JUSTICIA..., Op. Cit. Pág. 60.

36 GONZALEZ Pérez, Jesús. DERECHO..., Op. Cit. Pág. 325.

determinen las medidas necesarias para satisfacer las pretensiones declaradas fundadas.

1.6 RELACIÓN HISTÓRICA DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

1.6.1 ÉPOCA NOVOHISPANA

a) PRIMERA ETAPA

Para reseñar el estado de la jurisdicción administrativa en esta etapa debemos partir del conocimiento del hecho que durante la " época colonial" predominó en la Nueva España el sistema calificado como judicialista", caracterizado por la intervención preponderante de los órganos judicialistas ordinarios en la solución final de las controversias administrativas.³⁷

En efecto, eran las audiencias (en la Nueva España había dos audiencias, una residía en la ciudad de México y otra en Guadalajara) en su calidad de máxima autoridad política, legislativa y judicial con sede en Nueva España el órgano encargado de conocer de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas (Fue creada a semejanza de las de Valladolid y Granada por real cédula del emperador Carlos V, dada en Burgos en 1527, la primera Real Audiencia y Chancillería de la Gran Ciudad de Tenochtitlán, México, Se integraba por cuatro oidores y un presidente. Se decidió crear una segunda cuyas ordenanzas se dictaron en Madrid el 12 de julio de 1530)³⁸

37 FIX Zamudio, Héctor. INTRODUCCION A LA JUSTICIA., Op. Cit. págs. 77,78.

38 CEDULARIO DE PUGA. FOLIOS 12 vuelta y 13 frente, también FOLIOS 37-45.

La audiencia conocía de las impugnaciones contra los fallos de los gobernadores, regidores y alcaldes, dictados en los negocios contenciosos, y en el ámbito administrativo conocía en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los virreyes, siempre y cuando se hubiese agravado un interés particular.³⁹

Podía darse el caso de que las autoridades responsables, en este caso el virrey y los gobernadores, insistiesen en la validez de sus actos. En dicho supuesto tenían derecho a impugnar la resolución emitida por la audiencia ante el Real Consejo de Indias, para que resolviera, en última instancia, si prevalecía la disposición de la audiencia o la gubernativa.⁴⁰

b) LAS ORDENANZAS DE 1786

En las postrimerías de la Colonia, el 3 de diciembre de 1786, se dio la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, que modificó el régimen administrativo y jurídico - político de la Nueva España.⁴¹

El efecto que produjo dicha ordenanza en el ámbito de la justicia administrativa fue que en materia de justicia fiscal se creó la Junta Superior de Hacienda, como tribunal supremo de Hacienda para cuyo funcionamiento se estableció un régimen especial consistente en que la jurisdicción en dicha

39 SOBERANES Fernández, José Luis. LOS TRIBUNALES EN NUEVA ESPAÑA, U.N.A.M., México, 1980.

40 ARMIENTA Calderón, Gonzalo. EL PROCESO TRIBUTARIO EN EL DERECHO MEXICANO, Textos Universitarios S.A., México, 1977, pág. 43.

41 SOBERANES Fernández, José Luis. LOS TRIBUNALES..., Op. cit. pág. 65.

materia correspondía únicamente a los intendentes y a la Junta Superior de Hacienda.⁴²

En la época virreinal también existió un instrumento procesal que recibió la denominación de "amparo"(Institución procesal que tiene por objeto la protección de las personas en sus derechos cuando éstos son violados conforme al cual una autoridad protectora, el virrey, conoce directa o indirectamente como presidente de la Real Audiencia de México, de la demanda del quejoso agraviado, y dicta el mandamiento de amparo para protegerlo frente a la violación de sus derechos).⁴³

En realidad, su naturaleza procesal correspondía a la de un Interdicto posesorio, que era utilizado para protección de los derechos de los gobernados "inclusive contra actos de afectación provenientes de autoridades administrativas".⁴⁴

c) LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA

En 1808 apareció un antecedente legislativo importante aunque nunca vigente: la Constitución de Bayona, que llevó a España el confencioso administrativo francés, en virtud del cual los tribunales debían abstenerse de intervenir en los asuntos del Poder Ejecutivo.

42 GONZALEZ Cosío, Arturo. EL PODER PUBLICO Y LA JURISDICCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1987, pág. 23. SOBERANES Fernández, José Luis. LOS TRIBUNALES..., Op. Cit. pág. 64.

43 LIRA González, Andrés. EL AMPARO COLONIAL Y EL AMPARO MEXICANO, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, pág. 35.

44 FIX Zamudio, Héctor. INTRODUCCION A LA JUSTICIA..., Op. Cit. pág. 77.

El citado ordenamiento mandó la creación de un Consejo de Estado que se encargaría de resolver las controversias contenciosas administrativas y los conflictos de jurisdicción entre la administración y los órganos del Poder Judicial (artículos 56 y 57).

d) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA (CÁDIZ)

El 12 de febrero de 1812 se reunieron en la ciudad de Cádiz las Cortes generales y extraordinarias para dar al mundo hispánico la primera Constitución moderna de su historia, que modificó la organización administrativa de manera fundamental. Durante el bienio liberal se modificó la estructura jurídica de las colonias españolas y, por tanto, de la Nueva España.⁴⁵

Esta Constitución tuvo vigencia en Nueva España a la vez que en España; instituyó un Consejo de Estado con jurisdicción en todos los asuntos gubernativos, pero no señaló el procedimiento ni la estructura del mismo. Podría suponerse que la inclusión del principio de separación de poderes y de la prohibición para los tribunales de efectuar funciones distintas de las de juzgar y hacer que se cumpla lo juzgado, en sus artículos 243 y 245 representaban la creación de una jurisdicción especial para el enjuiciamiento de los actos administrativos; sin embargo, la imposibilidad de juzgar al rey anula dicha hipótesis.⁴⁶

45 SOBERANES Fernández, José Luis. LOS TRIBUNALES..., Op. Cit. pág. 67. NAVA Negrete, Alfonso. DERECHO..., Op. Cit. pág. 171.

46 SOBERANES Fernández, José Luis. LOS TRIBUNALES..., Op. Cit. Pág. 67

En resumen: nuestros antecedentes históricos durante el virreinato son similares a los de España, aunque es de destacarse el principio de diferenciación que se dio en materia tributaria con la Ordenanza de Intendentes (1876), en la que se sustrajo la jurisdicción tributaria de la esfera de competencia de los tribunales ordinarios y se entregó a jueces especiales. La justicia administrativa no encontró su autonomía como consecuencia de la confusión que existía en todos los órdenes del derecho.

Durante la guerra de independencia se elaboraron algunos documentos que ofrecían un bosquejo del proyecto de nación que, al amparo de las ideas de la ilustración francesa, tenían los hombres que encabezaron el movimiento emancipador. Así, Ignacio López Rayón y José María Morelos, en sus respectivos Idearios, asertaron el principio de separación de poderes.⁴⁷

e) LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

El 22 de octubre de 1814 se expidió el Decreto para la Libertad de la América Mexicana conocido como la Constitución de Apatzingán.⁴⁸

El citado documento consagró en su texto el principio de separación de poderes, en sus artículos 11, 12, 167, preceptos que hacían imposible la existencia de órganos de jurisdicción administrativa con sede en el Poder Ejecutivo. Ello debido a que, en virtud de la estricta separación de poderes,

47 Dichos documentos se conocen como los "ELEMENTOS CONSTITUCIONALES" (Rayón), y los "SENTIMIENTOS DE LA NACION", este último fue preparado para ser expuesto en el Congreso de Chilpancingo.

48 GONZALEZ Avelar, Miguel. LA CONSTITUCION DE APATZINGAN Y OTROS ESTUDES, S.E.P. México, 1993, Pág. 46.

era imposible reunir dos o más poderes en una sola persona. El supremo Tribunal de Justicia como máximo órgano jurisdiccional sólo conocía de las causas civiles y de las causas penales.⁴⁹

1.6.2 MÉXICO INDEPENDIENTE

a) ANTECEDENTES

El 24 de febrero de 1822, podemos ubicar el antecedente inmediato de la Constitución de 1824, pues ese día fueron creadas las "Bases Constitucionales por el Congreso Constituyente" previamente instalado. En la quinta base fue asentado el principio de separación de poderes; además, se admitió la responsabilidad de los titulares de los poderes públicos conforme al texto de las leyes.⁵⁰

La Junta Nacional Instituyente, creada por Agustín de Iturbide para sustituir al Congreso Constituyente, expidió el Reglamento Político Provisional del Imperio", documento que sólo repitió el principio de separación de poderes en su artículo 23.

Un nuevo Congreso inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y aprobó el 31 de enero de 1824 el "Acta constitutiva de la Federación Mexicana". El 10 de abril del mismo año empezó a discutirse el Proyecto de

49 ARTICULO 11: "Tres son las atribuciones de la Soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares." ARTICULO 12: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación." ARTICULO 167: "El Supremo Gobierno no podrá: Deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio alguno judicial; avocarse causas pendientes o ejecutoriadas, ni ordenar que se abran nuevos juicios." TENA Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, Décima Edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1991, págs. 33 y 49.

Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado con el título de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" (5 de octubre).

Un breve estudio de la estructura de dicha carta constitucional nos permite apreciar la influencia de la tradición judicialista, tanto de la anglosajona, como de la española. De acuerdo con el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de América se estructuró el Poder Judicial de la Federación. El Constituyente de 1824 pretendió crear un sistema de tribunales similar al del modelo norteamericano.

Sin embargo, mientras éste sólo dibujó en el texto constitucional la estructura del Poder Judicial y confirió a la legislación ordinaria y al derecho común jurisprudencia el dar sustancia a la estructura, la Constitución mexicana de 1824 prescribía que el Poder Judicial recaería en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de Distrito.

b) CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

La Constitución de 1824 incluyó al principio de separación de poderes en su artículo sexto y continuó, así, la práctica de plantear los conflictos administrativos ante los Tribunales del Poder Judicial.

Así, al referirse a la competencia de la Suprema Corte de Justicia, le confirió en su artículo 137, fracción II, facultades para "terminar las disputas que susciten sobre contratos o negociaciones s celebrados por el Supremo

Gobierno o por sus agentes". Con base a lo anterior podemos apreciar un aspecto muy restringido del proceso administrativo.⁵¹

Entre otras de sus facultades se encontraba la de "conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley" (artículo 137, fracción V, Párrafo sexto), de lo que también nos ofrece constancia el artículo 138, Sólo una interpretación expresiva de los textos constitucionales nos permiten referir la existencia de una jurisdicción administrativa encargada al Poder Judicial.⁵²

El artículo 116, fracción IX, se considera como una reminiscencia de la Constitución de Cádiz, pues regulaba aunque en forma insuficiente, un Consejo de Estado de tipo francés.

c) Las Siete Leyes de 1836.

En 1835 se expidieron las Bases Constitucionales de 23 de octubre de ese mismo año, en el artículo 14 del citado ordenamiento se previó la expedición de una ley cuyo objeto sería organizar el Tribunal de Cuentas y arreglar la jurisdicción económica y contenciosa en ese ramo.⁵³

La citada Constitución confirió una estructura unitaria - centralista, al Estado mexicano.

51 FIX Zamudio, Héctor. INTRODUCCION A LA JUSTICIA..., Op. Cit. pág. 77.

52 QUINTANA, José Miguel. RESEÑA HISTORICA DEL CONTENCIOSO FISCAL EN MEXICO, Tomo X, Num. 56, Marzo - 1943, Editorial JUS, México, 1943, pág. 202.

53 ARMIENTA Calderón, Gonzalo. EL PROCESO..., Op. Cit. pág. 60.

La primera Ley, expedida el 29 de diciembre de 1836, introdujo en su artículo segundo, fracción III, un medio de impugnación ante los órganos judiciales denominado "reclamo", para reclamar las resoluciones de las expropiaciones decretadas, "por objeto de general y pública necesidad", por el presidente de la República o por los gobernadores de los estados.⁵⁴

La quinta Ley disponía la estructura del Poder Judicial (artículo primero). El artículo 12 confería a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las controversias administrativas originadas en contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por su orden, aunque éste dicho sólo se puede fundar en una interpretación extensiva de la fracción VI de dicho precepto.

La misma Ley Quinta hizo reaparecer los tribunales de Hacienda, con competencia específica por razón de la materia (dando un tratamiento especial al contencioso fiscal), como órganos del Poder Judicial de la República. Las sentencias dictadas por los tribunales de Hacienda eran susceptibles de ser impugnadas ante los tribunales de los departamentos, a los cuales correspondía conocer de los recursos de nulidad y en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia.⁵⁵

De acuerdo con el citado artículo primero de la Ley Quinta, se expidió la Ley de 20 de enero de 1837 que confirmó la competencia del Poder Judicial de la República para conocer de los asuntos contenciosos hacendarios, y señaló la competencia de las autoridades encargadas de la recaudación de impuestos para ejercitar, "sin injerirse en la jurisdicción contenciosa propia de

⁵⁴ FIX Zamudio, Héctor. INTRODUCCION A LA JUSTICIA.... Op. Cit. pág. 79.

⁵⁵ ARTICULO 12. Fracción XI de la LEY QUINTA.

los jueces”, la facultad económico - coactiva.⁵⁶ Cuyo ejercicio podía reclamarse, previo el otorgamiento de la garantía de la prestación exigida.⁵⁷

El 30 de julio de 1840 se elaboró un proyecto de reforma centralista. La única variación presentada respecto de la Constitución de 1836, fue la mención expresa del principio de separación de poderes y la inclusión del contencioso tributario en su artículo 157, en forma idéntica al artículo 114 de las “Bases para la nueva Constitución” del 15 de diciembre de 1835.

El 28 de septiembre de 1841 se expidieron las bases de Tacubaya, que dejaron sin sustento la Constitución de las Siete Leyes.

En 1842 se elaboraron tres proyectos de Constitución, pero en diciembre del mismo año, el general Bravo desconoció al Congreso Constituyente y designó a ochenta notables para que integraran la Junta Nacional Legislativa.

d) LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843

En el año de 1843 se expidieron y promulgaron las bases para la Organización Política de la República Mexicana sancionadas por el general Santa Ana el 12 de junio del citado año y publicada el día 14 del mismo mes y año. En su artículo quinto contenía el principio de división de poderes públicos. Por lo que respecta al contencioso tributario, en su artículo 115 se

56 ARTICULO Primero del citado Ordenamiento.

57 ARTICULO 18. NAVA Negrete, Alfonso. DERECHO..., Op. Cit. pág. 30.

señaló que sustituirán los tribunales de Hacienda dentro de la esfera del Poder Judicial.⁵⁸

Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son señaladas en el artículo 118 y le encomendamos el conocimiento de la jurisdicción administrativa.⁵⁹

Finalmente, en su artículo 119 reiteró la prohibición para la Suprema Corte de intervenir o tomar conocimiento alguno sobre los asuntos económicos o gubernativos de la nación o de los departamentos. Paralelamente, y conforme al texto del artículo III, se creó un consejo de Estado.

El 22 de agosto de 1846, el general Mariano Salas, además de pedir el restablecimiento de la Constitución de 1824 y el retorno del general Santa Ana, convocó a un Congreso Constituyente. La Comisión de Constitución elaboró dos proyectos: el de la mayoría (Rejón, Cordozo y Zubieta), que proponía el restablecimiento de la Constitución de 1824 y su posterior reforma; y el de la minería suscrito por Mariano Otero, el que pedía reformas substanciales a dicha carta fundamental.

58 NAVA Negrete, Alfonso. DERECHO..., Op. Cit. pág. 271.

59 El citado precepto decía a la letra: ARTICULO 118. Son facultades de la Suprema Corte de Justicia: IV.

Conocer en todas las instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por

el Supremo Gobierno..., V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento

intente contra otro o los particulares contra un Departamento cuando se reduzcan a un juicio meramente

contencioso.

e) ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

El acta Constitutiva y de Reformas restauró el sistema federal al declarar en vigor la Constitución de 1824 con las reformas incluidas en ella.

Conforme al texto de dicho ordenamiento, eran los tribunales del Poder Judicial los que conocían del contencioso tributario dentro del procedimiento establecido para la tramitación de todos los litigios que se suscitaban con motivos de la aplicación y cumplimiento de las leyes federales, en los términos establecidos en la Constitución de 1824.⁶⁰

f) LAS BASES DE 1853

En 1853, siendo presidente el general Santa Ana, y bajo la dirección de Lucas Alamán, se elaboraron las "Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución", promulgadas el 23 de abril del citado año y que contenían una tenue noción del contencioso administrativo en su artículo noveno.

Las bases dieron sustento constitucional al citado contencioso administrativo en la esfera del Poder Ejecutivo.⁶¹

Conforme a las Bases, se estableció un Consejo de Estado con funciones de asesoría y consulta respecto de los ministerios del gobierno. La competencia de este cuerpo administrativo fue ampliada por ordenamientos

60 NAVA Negrete, Alfonso. DERECHO..., Op. Cit. pág. 726. ARMIENTA Calderón, Gonzalo. EL PROCESO..., Op. Cit. pág. 65.

61 ARMIENTA Calderón, Gonzalo. EL PROCESO..., Op. Cit. pág. 67. MARGADANT, Floris, Guillermo. INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO, U.N.A.M., México, 1971, Págs. 154-155.

posteriores en un intento por convertirlo en un órgano jurisdiccional de justicia retenida.⁶²

Teodosio Lares es el autor del primer intento de introducir el Consejo de Estado, inspirado en el sistema francés.⁶³

g) LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Lares promovió, en calidad de ministro de Hacienda, la expedición de la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo y del Reglamento de la misma, ambos de fecha 25 de mayo de 1853.⁶⁴

Siguiendo el modelo francés, la citada ley creó, dentro del Consejo de Estado, una manifestación de lo contencioso administrativo compuesto de cinco consejeros abogados nombrados por el presidente de la República.⁶⁵

La Ley "Lares" separó en forma rígida los ámbitos de competencia de las autoridades administrativas y judiciales, y a estas últimas les prohibió conocer las cuestiones contenciosas administrativas.

62 NAVA Negrete, Alfonso. DERECHO..., Op. Cit. pág. 276.

63 MARGADANT Floris. Guillermo. INTRODUCCION..., Op. Cit. pág. 159.

64 NAVA Negrete, Alfonso. ADMINISTRACION PUBLICA Y DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, "EL FORO", Quinta Epoca, Núm. 17, Ene. - Mar. de 1970, México, 1970, pág. 100. ARMIENTA Calderón, Gonzalo. EL PROCESO..., Op. Cit. pág. 66.

65 ARTICULO CUARTO de la citada Ley.

El procedimiento para actuar ante el Consejo de Estado estaba contenido en el capítulo II del reglamento, y se componía de tres frases, la primera de ellas "voluntaria".⁶⁶

Las fases siguientes eran propiamente la primera y segunda instancias de la jurisdicción contenciosa.⁶⁷

El reglamento determinaba que las partes en el proceso eran la administración y el particular, ya sea como actores o como demandados; (Art. 27).

En la primera fase, el particular debía presentar ante el ministro del ramo, una "memoria" en la que en forma sencilla y clara debía exponer, los hechos y fundamentos de su derecho, y con el fin de determinar el objeto de su reclamación.

Existía un mes de plazo para lograr un acuerdo entre la administración y los particulares; en caso contrario, la demanda era remitida a la sección del contencioso, debiendo notificarse tanto al procurador como al demandante. Dicho aviso fijaba el carácter contencioso del asunto; (Art. 10)

En segunda fase - primera del procedimiento contencioso -, se corría traslado al procurador para que en un plazo de veinte días contestara, y posteriormente el reclamante podía replicar en un término de tres días. En caso de presentación de pruebas, la sección respectiva del Consejo de Estado fijaba los hechos y determinaba el término para el desahogo de dichas pruebas. Cerrada la etapa probatoria, se dictaba un auto abriendo el

⁶⁶ ARMIENTA Calderón, Gonzalo. EL PROCESO..., Op. Cit. pág. 66.

periodo de alegatos, con un plazo de seis días a cada parte para que alegasen. Quince días después de concluido el plazo de alegatos, debía dictarse la resolución. De la misma debía darse copia tanto a las partes como a todos los ministros de Estado; (Art. 20)

Para que la "resolución motivada" de la sección fuera ejecutable, era necesaria la conformidad tanto de las partes como de los ministros; (Art. 21)

Los recursos que se podían interponer en el procedimiento ante el Consejo de Estado eran: el de apelación, que era tramitado por la sección del contencioso y resuelto por el gobierno en Consejo de Ministros, cuya resolución era definitiva y se ejecutaba sin recurso: (Arts. 22 a 25).

Además, existía el recurso de aclaración para depurar las resoluciones contradictorias o ambiguas, y el de nulidad, que procedía contra las actuaciones por defecto de procedimiento o contra resoluciones definitivas; (Art. 41).

Por su parte, el Reglamento del Consejo de Estado reguló sus funciones, entre ellas las de "conocer de lo contencioso administrativo en los términos que la ley establezca".⁶⁸

h) LEY ORGÁNICA DE LOS JUECES Y TRIBUNALES DE HACIENDA

El 20 de septiembre de 1853, al expedirse la Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda, se suprimieron los juzgados de distrito y

⁶⁷ FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1944, pág. 823.

los tribunales de circuito, y se instituyeron los juzgados especiales de Hacienda de primera instancia dotados con una amplia competencia. Los tribunales superiores de Hacienda, que, además, era jueces de primera instancia para un limitado número de negocios, eran los tribunales de alzada para los asuntos resueltos por los citados juzgados de primera instancia. En caso de trascender a una tercera instancia la Suprema Corte de Justicia era el órgano competente.

La legislación expedida en el periodo del general Santa Anna fue abrogada junto con las demás leyes sobre administración de justicia expedidas desde el año de 1852, por una ley expedida al término de la Revolución de Ayutla, el 25 de noviembre de 1855.⁶⁸

1.6.3 CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1857

El 16 de octubre de 1855 el general Juan Álvarez lanzó la convocatoria para el Congreso Constituyente de 1856-1857.

En el año de 1856, Ignacio Comonfort, en ejercicio de las facultades presidenciales, expidió el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" de fecha de 15 de mayo, documento que, al continuar con la tendencia legislativa de la época, concedió a los tribunales del Poder Judicial el conocimiento de la jurisdicción administrativa. A la Suprema Corte de Justicia se le encomendó "terminar las disputas que se susciten sobre

⁶⁸ ARTICULO NOVENO del Reglamento del Consejo de Estado.

⁶⁹ La denominada "LEY JUAREZ SOBRE ADMINISTRACION DE JUSTICIA".

contratos o negociaciones celebrados por el supremo gobierno o por sus agentes.⁷⁰

El 5 de febrero de 1857, fue jurada y sancionada la "Constitución Política de la República Mexicana". Este ordenamiento consagró en su artículo 50 el principio de separación de poderes. En su artículo 97 señaló las atribuciones de los tribunales de la Federación; (ART. 97.)Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

- i. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.
- ii. De las que versen sobre derecho marítimo.
- iii. De aquellas en las que la Federación fuere parte.

El texto de la fracción primera fue reformado el 24 de mayo de 1884 para quedar de la siguiente manera:

"De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los Jueces y Tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California".⁷¹

De la lectura de dicho precepto podemos inferir que se atribuyó a los tribunales del Poder Judicial Federal el conocimiento de la jurisdicción administrativa. A partir de 1857, salvo el periodo del llamado segundo imperio, y hasta la década de los treinta, existió entre los estudios del

70 ARTICULO 98 del citado ordenamiento provisional.

derecho mexicano la creencia de la eficiencia del sistema judicialista para el trámite de la jurisdicción administrativa.

Podríamos decir que dos razones fundamentales apuntalaron esa idea: por un lado existía la fiel creencia del principio de separación de funciones, como un dogma, por parte de los más ilustres constitucionalistas, establecido en el artículo 50 de la Constitución de 5 de febrero de 1857; por otro lado, se consideró que el juicio de amparo suplía con gran ventaja al sistema del contencioso administrativo de tribunales administrativos situados en el Poder Ejecutivo.⁷²

Una vez descartado el modelo de tribunal francés, la segunda controversia se centró respecto del procedimiento mediante el cual los tribunales federales habrían de conocer de las controversias administrativas.

Algunos consideraban que acorde a la redacción del artículo 97, fracción I, de la Constitución de 1857, el órgano jurisdiccional sólo podría ser un tribunal del Poder Judicial Federal y el medio o vía, el juicio de amparo.

Otros, si bien aceptaban que los tribunales del Poder Judicial eran los órganos competentes, creían que las controversias administrativas debían ser dirimidas por otro medio distinto del juicio de amparo.⁷³

71 RUIZ, Eduardo. CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, Tomo II, Imprenta Tipográfica de la Secretaría de Fomento, México, 1888, pág. 275.

72 CRUZADO, Manuel. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Antigua Imprenta de Manguá, México, 1895, págs. 223, 224 y 226. BRISEÑO Sierra, Humberto. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarto Núm. Extraordinario, México, 1971.

Las teorías o tesis que apoyaban a una u otra resolución llevaban el nombre de sus más sobresalientes expositores.

Así, la tesis Vallarta, cuya paternidad se atribuye al jurista jalisciense, parte de la opinión por él emitida al resolver el caso "Álvarez Rul - Miranda Iturbide v.s. autoridades administrativas del D.F."

La formación jurídica de Vallarta en el derecho norteamericano lo llevó a sostener que era imposible tramitar en juicio ordinario las impugnaciones de los actos administrativos que transgredieran leyes federales, sin necesidad de una legislación reglamentaria, aunque él mismo recomendó la necesidad de crearla. Para Vallarta, al igual que para Jacinto Pallares aunque con otro fundamento, era imposible que el poder administrativo pudiera crear un contencioso administrativo de tipo continental europeo, ya que el Poder Ejecutivo no podía asumir funciones jurisdiccionales, y si lo hiciera violaría la carta magna.⁷⁴

Al lado de las opiniones antes expuestas, surgió la tesis de Ignacio Mariscal, quien sostenía la insuficiencia del texto constitucional para que pudiera llevarse a conocimiento de los tribunales federales una contienda de carácter administrativo, pues para ello era necesario que una ley les otorgara la competencia específica y regulara, además, el procedimiento para el trámite de dichos asuntos.

73 ALGARA, José. HISTORIA DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO, *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, Ago. - Dic. de 1889, México, 1889, págs. 187 - 189.

74 VALLARTA, Ignacio Luis. Votos del C. Ignacio L. Vallarta Presidente de la Suprema Corte de Justicia en los negocios más notables desde mayo de 1878, a septiembre de 1879, Imprenta de Francisco, México, 1946. DÍAZ DE LEÓN. 1879. Págs. 376 - 383. Citado por VAZQUEZ Alfaro, José Luis. EVOLUCION..., Op. Cit. pág. 138.

La Suprema Corte de Justicia y la legislación posterior a 1857 siguieron la tesis judicialista, propuesta por Vallarta, utilizando como presupuesto el artículo 97, fracción I, en cuanto a la competencia de los tribunales federales para conocer de las controversias suscritas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.⁷⁵

1.6.4 EL SEGUNDO IMPERIO

En el año de 1864, durante el Segundo Imperio, se presentó el segundo intento por introducir el contencioso administrativo según el modelo continental europeo. El decreto de 4 de diciembre del citado año creó un Consejo de Estado que, entre otras atribuciones, tenía la de crear un tribunal de lo contencioso administrativo.

El primero de noviembre de 1865 se expidió la "Ley sobre lo Contencioso Administrativo" y su reglamento, que establecieron un tribunal de jurisdicción retenida.⁷⁶

El artículo primero de la ley prohibió al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. El artículo segundo determinó la materia de la jurisdicción contenciosa administrativa sobre la base de un contencioso subjetivo.⁷⁷

75 FIX Zamudio, Héctor. INTRODUCCION A LA JUSTICIA..., Op. Cit. pág. 79.

76 ARMIENTA Calderón, Gonzalo. EL PROCESO..., Op. Cit. págs. 73 - 74.

77 ARMIENTA Calderón, Gonzalo. EL PROCESO..., Op. Cit. pág. 74.

A partir de la caída del segundo Imperio, fue el juicio de amparo el medio de protección de los derechos de los particulares que más se utilizó, con el apoyo en el principio de la legal aplicación de la norma consagrada por la Constitución de 1857.⁷⁸

La interpretación del artículo 97, fracción I, otorgó el fundamento constitucional a los tribunales del Poder Judicial para conocer de las controversias administrativas al aplicar las Leyes de Amparo en 1861 y en 1869.

El juicio de amparo ofreció ventajas sobre el juicio sumario de oposición: su trámite era más rápido; no era necesario asegurar el interés fiscal para que fuera aceptada la demanda, aseguramiento que sólo era necesario para suspender los actos de autoridad, y, además, las resoluciones dictadas por él eran más eficaces.

Los códigos de Procedimientos Civiles de 6 de octubre de 1897 y de 26 de diciembre de 1906, este último a partir del 6 de febrero de 1909, regulaban los procedimientos seguidos por los particulares en contra de las autoridades administrativas ante los jueces federales, en las materias de nacionalidad extranjera, expropiación por causa de utilidad pública y patentes, y contra las decisiones dictadas en dichos procedimientos judiciales, procedía el juicio de amparo.

Los asuntos contenciosos administrativos, entre ellos los tributarios, eran resueltos, en su totalidad, por el Poder Judicial hasta el año de 1936.

⁷⁸ BRISEÑO Sierra, Humberto. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS,

1.6.5 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

La Constitución de 1917 es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX.⁷⁹

El artículo 104 continuó con el sistema judicialista, pues su fracción I, al igual que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, omitió mencionar la materia administrativa. Así mismo otorgó competencia a los tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias del orden civil y criminal que se suscitaren sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia interpretaron que el proceso administrativo se hallaba comprendido en las controversias civiles en sentido amplio; con dicho fundamento, tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1934 como la de 1936 en su artículo 42, fracción I, señalaron entre la competencia de los Juzgados de distrito el conocer en primera instancia de las controversias suscitadas por la aplicación de leyes federales cuando deba decidirse la legitimidad o subsistencia de actos dictados o procedimientos seguidos por autoridades administrativas.

El 8 de agosto de 1917 se promulgó la "Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal", publicada en el *Diario Oficial* de la federación de fecha 22 de octubre de 1917, y que reglamentó dos vías procesales para la solución de las controversias administrativas: el juicio de amparo y el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la

"JURIDICA", Núm. 10, México, 1972, pág. 111.

⁷⁹ CARPIZO, Jorge. LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917, U.N.A.M., México, 1981, pág. 21.

Nación, con lo que se configuró una tercera instancia dentro del proceso administrativo.

La exposición de motivos de dicha Ley reconoció la necesidad de un procedimiento distinto del juicio de amparo para la interpretación de las leyes federales y de los tratados internacionales. El recurso de súplica fue creado para combatir en segunda instancia las sentencias dictadas por los tribunales federales, o por los del fuero común en los casos de jurisdicción concurrente.

De esta manera, el recurso de súplica y el juicio de amparo fueron dos vías paralelas diferenciadas. El primero de ellos fue considerado, por algunos tratadistas, como un "proceso administrativo ordinario ante los tribunales federales" incluido en el artículo 130 de la citada Ley de Amparo.⁸⁰

El trámite del proceso administrativo tenía su primera instancia ante los jueces de distrito, cuyo fallo era susceptible de ser impugnado mediante apelación ante los tribunales unitarios de circuito; y contra la sentencia de segunda instancia procedían tanto el juicio de amparo como el recurso de súplica, entre los cuales podía optar el particular afectado, pero la autoridad administrativa sólo disponía de la súplica para impugnar la sentencia de segundo grado.⁸¹

El contencioso administrativo, incluido el contencioso tributario, durante el citado periodo (1919-1934) permaneció en la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal, pero a su lado subsistieron los procedimientos de auto tutela de la administración activa que a continuación comentamos.

⁸⁰ El recurso de súplica desapareció al ser suprimido del artículo 104 constitucional por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de enero de 1934.

1.6.6 ANTECEDENTES DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL

a) LEY PARA LA CALIFICACIÓN DE INFRACCIONES FISCALES Y LA APLICACIÓN DE PENAS CORRESPONDIENTES

Su texto fue publicado el 16 de abril de 1924 mediante decreto incluido en el *Diario Oficial* de la Federación, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo por el Congreso de Unión el 8 de abril del mismo año.

Establecía, el citado ordenamiento, un procedimiento para la clasificación y castigo de las infracciones a las leyes tributarias federales. El órgano competente en el ámbito administrativo era la Secretaría de Hacienda, pero, además, se creó un jurado de penas fiscales que, de acuerdo con el artículo octavo del citado ordenamiento, tenía la facultad de resolver y tramitar el recurso de revisión interpuesto por los particulares contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos; (Las oficinas recaudadoras podían imponer penas de monto inferior a los veinte pesos, pero en caso de rebasar dicha suma debían pedir la autorización del jurado de penas fiscales).

El jurado se integraba por el secretario de Hacienda o por su representante como presidente, por dos miembros, por la Secretaría de Hacienda y por dos más que eran nombrados por los contribuyentes.

El procedimiento ante el jurado era breve: recibido el expediente y sus anexos, el presidente del jurado lo turnaba a la sección correspondiente (existían tres: comercio e industria, alcoholes y capitales.), la que recibía las

#1 FIX Zamudio, Héctor. INTRODUCCION A LA JUSTICIA..., Op. Cit. pág. 82.

pruebas ofrecidas y podía ordenar se desahogasen aquellas que considerase convenientes. El jurado tenía las más amplias facultades para determinar penas dentro de los límites legales. Debía emitir sus resoluciones en un plazo de sesenta días a partir de la fecha en que había sido recibido el expediente.

En contra de las resoluciones emitidas por el jurado, era procedente el recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda. El fallo recaído respecto de dicho recurso podía revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. Su plazo de interposición era de veinte días a partir de aquel en el que el quejoso tuviera conocimiento de la resolución impugnada.

Cabe decir que este procedimiento era optativo para los causantes, pues podía utilizar la forma jurisdiccional en forma directa interponiendo demanda ante el juzgado de distrito competente, pero una vez iniciada la impugnación por una de las dos vías procedimentales, no podía ser abandonada para seguir la otra; así lo prescribía el artículo 22 de la Ley citada.⁸²

El 9 de julio de 1924 (Diario oficial de la Federación de 2 de agosto de 1924) se emitió un decreto para reformar la Ley en algunos aspectos, regulados en forma deficiente por el texto anterior:

En caso de inconformidad de los causantes presuntos infractores con las resoluciones emitidas por las oficinas recaudadoras de impuestos, éstas debían remitir el expediente original a la oficina superior de la cual fueren subordinadas, a efecto de que dicho superior jerárquico elaborara un informe para enviarlo al jurado de penas fiscales, en un plazo de diez días, y salvo no fuera necesario realizar alguna diligencia.

⁸² NAVA Negrete, Alfonso. DERECHO..., Op. Cit. pág. 300.

El recurso de revisión debía interponerse ante el jurado de penas, pues con anterioridad lo era ante la Secretaría de Hacienda.

Se conservaron los lineamientos procedimentales regulados por la ley anterior. A partir de ese momento, el jurado de penas se convirtió en un órgano revisor de los actos administrativos que imponían multas, ya que anteriormente era una autoridad que sólo emitía actos administrativos (multas, sanciones, etcétera), pero que no los revisaba (cfr. Artículo 8 de la Ley de 9 julio de 1924).

El 12 de mayo de 1926 (Diario Oficial de la federación de 7 de junio de 1926) se expidió una Ley que cambió el nombre de jurado de penas fiscales por el de jurado de infracciones fiscales, Fue ampliado el plazo para interponer el recurso de revisión, el que podía ser formulado de manera verbal en el momento de ser notificada la sanción.

A partir de la expedición de esta ley, se estableció el sano principio de que jurado dictaría sus resoluciones con los fundamentos de hecho y de derecho que las sustentaran.

En contra de la resolución emitida no existía ninguna otra instancia ante el propio jurado ni ante otra autoridad administrativa, a excepción de la instancia de condonación. Sin embargo, podía impugnarse por medio de un juicio ordinario ante los jueces federales, y finalmente por conducto del juicio de amparo o del recurso de súplica.

b) LEY DE ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE JUSTICIA FISCAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

Este ordenamiento, promulgado en 11 de febrero de 1929, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo del mismo año, creó un jurado de revisión que, en calidad de órgano supremo administrativo, y conforme al texto del artículo décimo de la citada ley, debía conocer del recurso de revisión que procedía contra las resoluciones señaladas por el artículo 13 de dicha ley.

El término para interponer el recurso era de quince días para los causantes y de sesenta días, tratándose de alguna autoridad.

Después de ser presentado el recurso, éste se admitía o se rechazaba. En caso de admisión se fijaba un plazo probatorio de veinte días, prorrogable por otros veinte días más, al término del cual se debía emitir sentencia.

La competencia del jurado de revisión era más amplia que la de los órganos administrativos que la antecedieron.

El carácter de "órgano jurisdiccional" del jurado de revisión fue señalado por la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, no fue posible admitir dicho criterio en virtud de que tanto el jurado de infracciones fiscales, como el jurado de revisión, y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, eran órganos administrativos que primordialmente ejercían facultades administrativas y algunas de jurisdicción retenida.

c) EL PROYECTO DE CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

En este mismo año de 1929, la Secretaría de Hacienda formuló un proyecto de código tributario que no alcanzó su aprobación legislativa.

El Congreso de la Unión emitió un proyecto de fecha de 16 de enero de 1929 (Diario Oficial de la Federación de 13 de febrero de 1929), con la intención de facultar al Ejecutivo Federal para expedir un Código Fiscal de Federación y al mismo tiempo para realizar todas las reformas legales necesarias para lograr la armonía y coordinación de las leyes anteriores con el nuevo ordenamiento.

Este proyecto estableció un valioso precedente, pues establecía que el servicio de justicia fiscal tendría a su cargo la tramitación de las inconformidades que presentaren las personas que se considerasen afectadas por las resoluciones emitidas por las autoridades fiscales;(Art. 420).

Dicho servicio de justicia fiscal tendría como órgano competente a un jurado fiscal; (Art. 421).

Para dar inicio al procedimiento debía interponerse el recurso de revisión(Art. 422) el cual era optimo respecto al juicio ordinario ante los tribunales federales; (Art. 424)

Sólo nos resta agregar que dicho proyecto nos sirvió de antecedente a la Ley Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal.

d) LEY ORGÁNICA DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN

En dicho ordenamiento de fecha 30 de diciembre de 1932 (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1932), subsistieron los juicios sumarios de oposición.⁸³

Según la citada Ley orgánica, los créditos fiscales que no fueran pagados oportunamente se harían efectivos vía el procedimiento administrativo de ejecución establecido en la misma. Los contribuyentes podían impugnarlo ante las autoridades judiciales federales, y dicha oposición se suscitaba en juicio sumario conforme al articulado de la ley que comentamos y de acuerdo con los artículos correspondientes del Código Federal de Procedimientos Civiles.⁸⁴

1.6.7 LEY DE JUSTICIA FISCAL

El 27 de agosto de 1936 se creó la "Ley de Justicia Fiscal" (Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936), que entró en vigor el primero de enero de 1937. Dicha Ley fue elaborada por el Ejecutivo de la Unión en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión para la organización d los servicios hacendarios (decreto de 30 de diciembre de 1935).

Esta Ley creó el Tribunal de la Federación como un típico tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés,⁸⁵ y por ello insertó

⁸³ En los ARTICULOS del 32 a 58.

⁸⁴ El CODIGO PROCESAL vigente en esta época es de fecha 26 de diciembre de 1908.

⁸⁵ ARTICULO PRIMERO de la Ley de Justicia Fiscal: "Se crea al Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga".

elementos del contencioso administrativo continental europeo en el sistema tradicional judicialista.⁸⁶

La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal señaló como antecedentes inmediatos del Tribunal Fiscal de la Federación a la Ley Orgánica de la Tesorería, la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales, así como la legislación y la Jurisprudencia sobre el juicio de amparo en materia administrativa, particularmente el calificado de "indirecto", o de doble instancia. La Ley de Justicia Fiscal tenía carácter procesal.⁸⁷

Si quisiéramos resumir las características, tanto del órgano jurisdiccional creado como del procedimiento que ante él debía seguirse, podemos afirmar que:

1. Se trataba de un tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo encargado de resolver controversias administrativas, especialmente en materia fiscal;
2. Debía considerarse como un tribunal administrativo de justicia delegada.⁸⁸
3. Fue en principio, un tribunal de simple anulación, ya que inicialmente se limitó el efecto de sus fallos a la anulación del acto administrativo impugnado.

⁸⁶ FIX Zamudio, Héctor. INTRODUCCION A LA JUSTICIA..., Op. Cit. pág. 82.

⁸⁷ NAVA Negrete, Alfonso. NOTAS SOBRE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D.F. *Cronología de Tribunales Administrativos*, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Volumen I, Núm. 2, Jul. 17 de 1973, México, 1973, pág. 43.

⁸⁸ Acorde al ARTICULO 19 de dicha ley y con el ARTICULO 146 del Código Fiscal de 1938, el referido tribunal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aun cuando sería independiente de la Secretaría de Hacienda y de cualquier otro órgano administrativo.

Las características procesales del citado tribunal pueden sintetizarse como sigue:

1. Era un órgano de competencia específica en materia fiscal.⁸⁹
2. Fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas, organizadas con un criterio de división del trabajo.
3. Las pretensiones deducidas ante el Tribunal Fiscal de la Federación se planteaban ante el juicio de anulación y se regularon de acuerdo con los lineamientos del recurso por el exceso de poder que se tramita ante el Consejo de Estado francés.⁹⁰
4. El procedimiento establecido era de tipo sumario y no requería para su iniciación de la garantía del interés fiscal.
5. El procedimiento era uniinstancial. No se contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal; (Como única excepción y de manera limitada existió el recurso de queja contra la violación de la jurisprudencia del tribunal cometida por las salas).⁹¹
6. Contra las sentencias del Tribunal fiscal procedía el juicio de amparo si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna, ya que el recurso de súplica fue suprimido por la reforma constitucional de 1934.

Cabe añadir que los creadores de Tribunal Fiscal tenían la intención de establecer un juicio en la cual predominara la oralidad, pero desafortunadamente en la práctica se consiguió el procedimiento escrito.

⁸⁹ ARTICULO 14 de la Ley de Justicia Fiscal , el cual señala su competencia.

⁹⁰ ARTICULO 56 de la Ley de Justicia Fiscal.

⁹¹ NAVA Negrete, Alfonso. DERECHO.... Op. Cit. pág. 47.

La constitucionalidad del naciente Tribunal Fiscal originó un fuerte debate doctrinal, pues algunos tratadistas consideraron que no existía precepto constitucional, que en su texto, autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión ni por el Ejecutivo Federal.

1.6.8 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938

El código Fiscal de la Federación, promulgado el 30 de diciembre de 1938, era un ordenamiento que contenía tanto normas sustantivas en materia tributaria como las adjetivas. Dichas normas procesales redujeron básicamente los principios generales de la Ley de Justicia Fiscal (a la cual abrogó), ya que no alteró ni la estructura orgánica ni la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.⁹²

Se mantuvo la integración del Tribunal prescrita por la Ley de Justicia Fiscal. El Tribunal contaba con quince magistrados divididos en cinco salas, cada una de las cuales se componía de tres magistrados, y también podía funcionar en pleno. Dicha integración permaneció hasta la reforma del 28 de diciembre de 1946, en la que se amplió el número de magistrados a veintiuno y el de las salas a siete. Este código tuvo vigencia hasta el 31 de marzo de 1967.

Hasta antes de dicha reforma, durante los primeros años de existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, existió una fuerte discusión doctrinal, en el ámbito académico, sobre la constitucionalidad del tribunal y sobre la jurisdicción administrativa en nuestro país.

1.6.9 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1946

El 30 de diciembre de 1937, el Ejecutivo de la Unión envió una iniciativa de reforma del artículo 104 constitucional, fracción I, y no obstante haber fracasado, dicha iniciativa aportó las bases sobre las que se realizó las reformas de 1946. En ellas se justificaba la creación de tribunales administrativos debido al crecimiento de la órbita de acción de la administración pública.

El deseo de dar fundamento constitucional a los tribunales administrativos, y en especial al Tribunal Fiscal de la Federación, se consiguió con la reforma a la fracción primera del artículo 104 de la constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1946, y en vigor a partir del 10 de enero de 1947.

Con fundamento en dicha reforma constitucional, el Congreso de la Unión expidió una ley para crear, ante la Suprema Corte de Justicia, un recurso contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

En dicha reforma se reconoció, si bien en forma indirecta, la constitucionalidad de los tribunales administrativos al facultar al máximo órgano jurisdiccional de nuestro país para que conociera, por conducto de los recursos ordinarios prescritos por las leyes, de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.⁹³

92 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, entró en vigor el primero de Enero de 1939.

93 ARMIENTA Calderón, Gonzalo. EL PROCESO..., Op. Cit. págs. 325 - 326.

Brevemente se puede señalar los objetivos recibidos con la reforma de 1946:

- 1. Constitucionalizó los tribunales administrativos.**
- 2. Se estableció que todo tribunal administrativo debía poseer plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, independencia total respecto de los órganos de la administración activa.**

Este mismo año se reformó el Código Fiscal de la Federación para elevar el número de salas a siete y el de magistrados a veintiuno (reforma de 28 de diciembre de 1946).

Posteriormente, por reforma publicada en el Diario de la Federación de 31 de diciembre de 1949, fue ampliada la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a aquellos negocios cuya cuantía no hubiese sido precisada, o que rebasaran el valor de veinte mil pesos.

1.6.10 LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1966

El primero de abril de 1967 entraron en vigor dos ordenamientos: el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Federal determinó, en su artículo primero, el carácter dotado de plena autonomía del tribunal, superando así la concepción con que dicho organismo fue introducido en la Ley de Justicia

Fiscal, pues si recordamos, en ella se le consideraba un tribunal de "jurisdicción delegada".⁹⁴

1.6.11 REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1967 Y 1968

En el mes de junio de 1967 fue promulgada una reforma al artículo 104 de la Constitución federal. Dicha reforma facultó de manera expresa al legislador para crear "tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía" para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública federal, del Distrito Federal o de los territorios federales.

Estas reformas, en las que ya aparecía un correcto uso de la terminología procesal por parte de sus autores, consiguieron los objetivos siguientes:

1. Constitucionalizó en forma directa la creación de tribunales administrativos, facultando para ello al legislador federal para expedir leyes reguladoras de la jurisdicción administrativa especializada y autónoma;
2. Sentó las bases constitucionales para la creación de tribunales locales de lo contencioso administrativo, al menos en el ámbito del Distrito Federal. Posteriormente se crearía el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por una ley promulgada el 28 de enero de 1971.

⁹⁴ FID Zamudio, Héctor. INTRODUCCION A LA JUSTICIA..., Op. Cit. pág. 1079.

3. **Conservó la facultad de revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Confirmando con ello el sistema mixto de jurisdicción administrativa.**

4. **Las sentencias de los tribunales administrativos sólo serían revisadas por el supremo órgano jurisdiccional mexicano cuando dicha revisión fuese interpuesta por las autoridades administrativas, de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 104, fracción I, de la carta fundamental, en el cual se dispuso que: "Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia en contra de las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales", y "siempre que estas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa".**

La reforma de 1968 también introdujo otro factor de importancia: modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y la Ley de Amparo, estableciendo el amparo uniuinstancial contra las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos.

Desde entonces, los tribunales administrativos son órganos, jurisdiccionales dotados de plena autonomía, ya que antes de esa reforma sus sentencias se consideraban como actos formalmente administrativos.

1.6.12 LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

El 26 de enero de 1917 (*Diario de la Federación* de 17 de marzo siguiente), se promulgó la ley que creó el Tribunal de lo Contencioso

Administrativo del Distrito Federal. Este tribunal significó un importante avance para la jurisdicción administrativa en México, pues además de ser el primer órgano de jurisdicción administrativa con competencia genérica, posee el citado tribunal, la facultad imperativa para imponer el cumplimiento de sus decisiones y el orden dentro del procedimiento. La sentencia protectora del administrado, dictada en el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es exigible mediante un procedimiento similar al contenido por la Ley de Amparo.⁹⁵

1.6.13 LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1978

El 2 de febrero 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que derogó a la anterior de 24 de diciembre de 1966, así como varias reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación. Dichos textos entraron en vigor el 2 de agosto del mismo año.

La nueva Ley hizo importantes modificaciones a la organización del Tribunal, pues desde su entrada en vigor el mismo se integró por una Sala Superior y por salas regionales, y aun cuando siguió siendo representado por un presidente que se elegía cada año, ahora es designado de entre y por los magistrados de la Sala Superior.

La citada Ley orgánica tuvo como principal propósito la descentralización territorial del Tribunal Fiscal de la Federación a través de la creación de salas regionales, y en forma paralela al programa de

⁹⁵ FID Zamudio, Héctor. INTRODUCCION A LA JUSTICIA.... Op. Cit. pág. 87.

descentralización administrativa emprendido por el gobierno federal, y específicamente del programa de regionalización de la Secretaría de Hacienda.

Desde entonces, el Tribunal Fiscal de la Federación funciona en primera instancia por medio de las salas regionales, para cuya instalación se dividió al país en once regiones. Las salas regionales, una por cada región excepto las metropolitanas con seis salas, absorbieron la competencia de las "salas" en la antigua Ley Orgánica de la Federación y conocen, desde el 2 de febrero de 1978, por razón de territorio, de los juicios contra las resoluciones por las autoridades ordenadas con sede en su circunscripción.

La Sala Superior concentró las funciones del "pleno" y quedó en cargada tanto de las funciones jurisdiccionales en segunda instancia, como de las funciones administrativas del propio tribunal.

De esta forma, se separó la función instructora y jurisdiccional a cargo de las salas regionales, de la atribución revisora y unificadora de la jurisprudencia a cargo de la Sala Superior del Tribunal.

La Sala Superior se integró con nueve magistrados, y las salas regionales se formaron con tres magistrados cada una. Además, existen tres magistrados supernumerarios. Los magistrados del Tribunal son designados por el presidente de la República con ratificación del Senado, debiendo señalarse la sala de destino y si son numerarios o supernumerarios. También formaban parte del Tribunal: un secretario general de acuerdos, un oficial mayor, los secretarios actuarios y peritos necesarios para el despacho de los asuntos, y los empleados determinados por la Sala Superior.

El artículo 22 de la Ley Orgánica preveía la existencia de las salas regionales: seis salas para la zona metropolitana de la ciudad de México. El artículo quinto transitorio del citado ordenamiento señalaba que el presidente de la República, a solicitud de la Sala Superior, podría dictar acuerdos para el traslado de tres de ellas hacia otras tantas regiones del país donde no se hubiere instalado otra sala regional.

El precepto transitorio fue derogado, y el artículo 22 fue reformado por la Ley publicada el 31 de diciembre de 1981, que entro en vigor el día siguiente, señalando texto reformado del artículo 22 que: "en cada una de las regiones habrá una sala regional, a excepción de la metropolitana, donde habrá seis salas regionales".

El Código Fiscal de la Federación promulgado en diciembre de 1981, y que entro en vigor el primero de abril de 1983, modificó el procedimiento seguido por el Tribunal Fiscal de la Federación. El texto reformado del artículo 235 del citado ordenamiento suprimió el carácter oral que existía en la letra del texto anterior, ya que suprimió la audiencia de prueba y alegatos, y en su lugar dispuso un acuerdo de lugar de cierre de instrucción.⁹⁶

Se consideraba que el rezago existente en las salas regionales era motivado por la supuesta oralidad del procedimiento, pero consideramos que ese rezago, más que por cuestiones procedimentales, está motivado por la estructura organizativa del Tribunal fiscal de la Federación.

Se acelero el trámite de las cuestiones probatorias (artículo 205-V 214-II y IV), lo que contrasta con los plazos para presentación, ampliación y contestación de la demanda.

También se otorgaron al Tribunal Fiscal de la Federación, atribuciones propias de un auténtico tribunal para hacer cumplir las providencias precautorias por él dictadas, mediante la imposición de multas. Asimismo, se abrió la posibilidad de que dicten sentencias que impongan obligaciones de hacer a una autoridad por cuanto a la realización de actos o a la reposición del procedimiento.⁹⁷

1.6.14 LA REFORMA DE 1987-1988

El 17 de marzo de 1987 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, reformas a los artículos 17, 46 y 116 del texto constitucional. El artículo 116 reformado en su fracción IV proporciona la base constitucional para que las Constituciones y leyes de los estados instituyan tribunales "de lo contencioso administrativo", dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que surjan entre la administración pública estatal y las particulares.

La reforma al texto del artículo 116 adaptó el régimen constitucional a una circunstancia real: la existencia de tribunales locales de jurisdicción administrativa, algunos de los cuales son innovadores en varios aspectos procesales.

96 ARMIENTA Calderón, Gonzalo. CINCO ENSAYOS JURIDICOS, Universidad de Occidente, Sinaloa, México, 1985, pág. 72.

97 LOMELI Cerezo, Margarita. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO EN EL NUEVO CODIGO FISCAL FEDERAL, Estudios Fiscales, T.F.F., México, 1981, págs. 151-162.

Otro elemento que seguramente influyó en la citada reforma es la necesidad de articular un sistema nacional de justicia administrativa sobre las bases de unidad y coherencia.⁹⁸

El 29 de julio de 1987 se promulgaron reformas al texto constitucional, publicadas el 10 de agosto del mismo.

La primera reforma consiste en el tratado del texto que faculta al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en el Distrito Federal.

El comentario general de la doctrina es que esta reforma, más que por otra razón,⁹⁹ fue motivada por un afán de técnica legislativa, pues con ella se trasladó el fundamento constitucional de los tribunales administrativos del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal (artículo 104, fracción primera), al capítulo relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXXIX - H).¹⁰⁰

La segunda reforma constitucional que nos atañe es la efectuada al texto del artículo 104, pues se le adiciona la fracción I - B, que atribuye a los tribunales colegiados de circuito del recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXXIX - H del artículo 73 y en los casos en que lo señalen las leyes.

98 ARMIENTA Calderón, Gonzalo. LA REFORMA JUDICIAL Y LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, LAS NUEVAS BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL SISTEMA JUDICIAL MEXICANO. Editorial Porrúa, México, 1987, págs. 833 - 835.

99 FIX Zamudio, Héctor. EL EJECUTIVO Y EL PODER JUDICIAL, EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO. U.N.A.M., México, 1988, pág. 298.

100 FIX Zamudio, Héctor. EL EJECUTIVO... Op. Cit. Pág. 298

La revisión (*rectius* apelación) de dichas sentencias se somete al trámite que para revisión de amparo de doble instancia dispone la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales. La resolución que sobre dichos asuntos dicten los tribunales colegiados no es susceptible de ulterior recurso, es decir, quedan firmes.

Finalmente, el cinco de enero de 1988 se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación las modificaciones a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, con objeto de establecer las bases legales para la aplicación de la reforma constitucional anteriormente descrita.

También a dicho efecto se reformo el texto del Código Fiscal y el de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación el mismo día 5 de enero de 1988 en vigor también a partir del día quince de los mismos mes y año.

En virtud de dicha reforma, la sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación posee un limitado sector de competencia para aquellos asuntos de "importancia y trascendencia", ya que se suprimieron sus facultades revisoras de resoluciones emitidas por las salas regionales.

Esta reforma, a primera vista produce la impresión de que intenta alterar el rumbo de las reformas precedentes que tendían a conformar un sistema de tribunales de jurisdicción administrativa independientes tanto del Poder Judicial como de la administración activa.

Por todo lo anteriormente expuesto podemos deducir que la justicia administrativa ha recorrido un amplio camino en busca de su perfeccionamiento; con el único objetivo de preservar en todo momento un Estado de Derecho.

CAPITULO II

LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

2.1 HECHOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS

Entre las funciones que realiza la administración pública se encuentran, por una parte, los llamados hechos administrativos, y por la otra los actos administrativos. El criterio de distinción entre unos y otros es el mismo que sirve en el derecho privado para diferenciar los hechos de los actos: los primeros son conductas materiales dirigidas a un obtener efecto dado, por ejemplo, el cumplimiento de un mandamiento Judicial de aprehensión; y los segundos son auténticas determinaciones de la administración pública respecto de: situaciones jurídicas subjetivas. Ambos, hechos y actos, serán jurídicos si producen efectos de este tipo.

En la certeza de que para que se ejerza un medio legal de defensa, sea recurso administrativo o juicio contencioso administrativo, es menester que previamente exista un acto administrativo, es decir, una resolución de la autoridad respectiva que afecte el derecho de un particular, porque de esta manera el medio de defensa tiene materia, es decir, causa suficiente para existir, pues de lo contrario sería un procedimiento vano e inútil.

Por lo anterior resulta claro que se debe conocer lo que es un acto administrativo, cuales son sus características, sus elementos y sus clasificaciones más importantes para los temas aquí tratados, cuando o en que circunstancias puede dar origen a la interposición de un medio de defensa, en fin, todos aquellos datos que son necesarios para poseer una noción básica del supuesto necesario del medio de defensa, y que es, el acto que se impugne, porque en cuanto se da la existencia de un acto

administrativo, surge la posibilidad de un combate por medio de los procedimientos de defensa correspondiente.

2.1.1 CONCEPTO

Existe una amplia gama de definiciones que cada autor o tratadista ha dado o asignado a los actos administrativos, cada una de ellas ha aportado indudablemente grandes e importantes elementos que nos han servido a los estudiantes para comprender mejor y más sencillamente a la naturaleza de los actos citados, consideramos que aún no esta totalmente agotada su investigación, pues debido a su naturaleza cambiante y dinámica, resulta prácticamente imposible redactar una definición que aglutine y describa lo que en realidad constituyen estos actos. Por tal motivo, nos hemos permitido citar algunas definiciones que grandes tratadistas han escrito para definir a los actos administrativos.

La noción y aún la propia palabra, de "Acto Administrativo" era prácticamente desconocida hasta antes de la Revolución Francesa, 1789 es en aquella nación en la que por primera vez, después del deslinde o división de las funciones en poderes de los estados modernos previa la caída de la monarquía, se utiliza dicho vocablo, que desde entonces fue considerado como "un acto jurídico unilateral realizado por una autoridad administrativa francesa en ejercicio de un poder administrativo, creando decretos y obligaciones para los particulares"¹, la definición más simple del acto administrativo, es aquella que lo considera como "la decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, toma la autoridad administrativa,

¹ Citado por el Magistrado Del T.F.F. NAVA Negrete, Alfonso. "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Tomo I, Editorial Porrúa S.A., México, 1985, pág. 78.

y que afecta a los derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades publicas.²

El destacado maestro Serra Rojas define el acto administrativo como "un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".³

Para el tratadista Acosta Romero sólo serán considerados como actos administrativos aquellos que contengan una manifestación unilateral o externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general.⁴

Por su parte Agustín A. Gordillo, el acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar que órgano la ejerce, asimismo, en su obra "Elementos de Derecho Administrativo" el Dr. Delgadillo Gutiérrez expresa, que "se puede identificar la actuación de la

2 CABANELLAS, Guillermo, Alcalá - Zamora y Castillo, Luis. "DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL", Tomo I, Catorceava Edición, Editorial Heliasta S. de R.L., Buenos Aires, Argentina, 1969, pág. 133.

3 DIEZ, Manuel María. EL ACTO ADMINISTRATIVO, Segunda Edición, Editorial Tipográfica Argentina S.A., Buenos Aires, Argentina, 1974, págs. 103 y 104.

4 ACOSTA Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Primer Curso, Décima Primera Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1993, pág. 718.

administración, expresada a través de hechos materiales, cuando su manifestación de voluntad no produce consecuencias de derecho, por no tener trascendencia en el mundo jurídico, y a través de actos jurídicos, que por ser la manifestación de la voluntad o de la administración, se denominan actos administrativos"⁵

No podía faltar la mención del maestro Gabino Fraga quien por cierto no presenta una definición propiamente del acto administrativo, en su obra nos señala lo siguiente: "la finalidad principal del Estado... es la de dar satisfacción al interés general... para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares... ahora bien, como esas funciones se realizan en forma de función administrativa y como esta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, es necesario hacer, aunque sea en forma somera, la caracterización de los actos administrativos más importantes".⁶

Manuel Ma. Díez afirma: " El acto administrativo puro es una declaración concreta de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de su potestad administrativa."⁷

5 DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Primer Curso, Editorial Lámusa S.A. de C.V., México, 1989, pág. 169.

6 FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Trigesima Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1993, pág. 229.

7 ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo I, Editorial Ancala S.A., Buenos Aires, Argentina, 1976, pág. 328.

Joaquín Escriche, por su parte prescribe: " Las decisiones providencias o hechos que cualquier autoridad administrativa o agente del gobierno toma o ejecuta en desempeño de sus funciones y luego añade para diferenciar claramente la separación de poderes y funciones y con ello el acto formalmente administrativo, que, los jueces no deben mezclarse de modo algunos en las operaciones de las autoridades administrativas ni tomar conocimiento de sus actos, porque los poderes de la administración están separados y son independientes de los tribunales de justicia".⁸

Zanobini: "Es cualquier declaración de voluntad, de deseo de conocimiento, de juicio realizado por un sujeto de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa".⁹

Bajo este orden de ideas esta definición toma en cuenta el órgano que realiza la función administrativa. En este sentido, todos los actos de la administración son actos administrativos.

En el mismo sentido se manifiesta Rafael Bielsa al afirmar: "La decisión general o especial de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre, derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos"¹⁰:

De esta definición se desprende lo siguiente:

⁸ DICCIONARIO DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA. Tomo I, Editorial Porrúa S.A., México, 1979, pág. 78.

⁹ Citado por SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Vohmen I, Onceava Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1982, pág. 11.

¹⁰ BIELSA, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, Roque de Palma Editor, Buenos Aires, Argentina, 1955, pág. 3.

1. La determinación expresa un acto unilateral de voluntad; y el acto administrativo, en su forma es una expresión de voluntad, en forma general, si se aplica a todas sin excepción; o especial, si tan sólo se dirige a una persona a un grupo determinado de ellas.

2. El órgano del poder del cual emana es la autoridad administrativa (carácter formal del acto administrativo en razón de la autoridad que lo expide), la cual actúa en el ejercicio de sus propias funciones, es decir, de acuerdo a las atribuciones que la ley fundamental y las reglamentarias le prevén, mismas que deben observarse con todo rigor, a efecto, de evitar incurrir en ilegalidad, lo que daría motivo para la interposición de medios de defensa por parte de los afectados.

3. Y por último, la materia sobre la que recae la decisión de un acto administrativo son los derechos, deberes e intereses tanto de los mismos órganos de la administración como de las particularidades o respecto de ellos, de donde resulta que se crearán, reconocerán, modificarán o extinguirán situaciones jurídicas subjetivas con su expedición.

La anterior definición, guarda gran similitud en cuanto a su contenido, si bien no obstante las divergencias en cuanto a la forma de expresión, a la mayoría de las citadas con anterioridad, como son las de Manuel Ma. Díez., Escriche, etc. En estas circunstancias, se pueden señalar como características del acto administrativo las siguientes:

1. Es expedido por una autoridad administrativa en el ejercicio de una potestad legal. Es decir, la causa eficiente del acto administrativo, aquella que materialmente la da origen, es la autoridad del mismo ramo, y aquí radica precisamente el carácter formal del acto.

2. A través del acto administrativo la autoridad administrativa se propone crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva. Siendo éste el objetivo final del acto; en virtud del cual la administración puede dar nacimiento a situaciones jurídicas subjetivas que antes no existían, verbigracia al otorgar una concesión, como en el caso de la expedición de actas de registro civil por las que dicho órgano de la autoridad da crédito a los actos del estado civil de las personas, entendiendo, por otra parte que modifica situaciones jurídicas subjetivas o bien varían las ya existentes, por ejemplo: cuando son modificados los términos en que fue otorgada una concesión, y las extingue en el momento que termina con ellas, como en el caso de la revocación de la concesión.

3. Toda vez que emana de una decisión de la autoridad administrativa, el acto administrativo es un acto de derecho público. En su expedición el órgano del poder permanece en su potestad y el acto es un interés preferentemente general. Las relaciones que originan son, respecto del gobernado, de subordinación y supra - ordenación, según se aprecie desde el punto de vista del particular o de la administración respectivamente.

4. En cuanto a su naturaleza, el acto administrativo se trata de una expedición unilateral y concreta, ejecutoria y no contenciosa. Es decir, la autoridad administrativa expide resoluciones que determinan situaciones jurídicas que deben ser llevadas a la práctica de inmediato y que no están sujetas a discusión en tanto que se presumen legales, siendo esta presunción *juris tantum*, pues existen los medios de defensa del particular, entre los que se cuenta con los recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y juicio de amparo. Dicha presunción de legalidad no es exclusiva de los actos administrativos, sino que opera en todo el actuar de las diversas autoridades y su justificación es por autoridad práctica que representa la presunción de legalidad del acto administrativo. Se nos

muestran como expresiones de una presunción general de legalidad de todo acto emanado del Estado justificada en la consideración de que como él actúa a través de órganos que son desinteresados, no se ve el motivo para dudar que como regla, las resoluciones provenientes de un órgano del Estado están apegadas a la norma jurídica.

5. Respecto de la finalidad del acto administrativo es oportuno caracterizar que éste, al igual que todo el obrar de los órganos que integran el estado, procura la satisfacción, como última instancia, de un interés general, es decir, se trata de realizar el bien común mediante su expedición.

Sobre el particular podrían citarse muchas más definiciones, todas ellas elaboradas de forma completa y acertada empero resultaría ilógico tratar de mencionarlas todas; en vista de que todas y cada una de ellas tienen en común algún punto característico que atribuyen a actos administrativos, a saber:

1. Son declaraciones de voluntad unilaterales, expresas o tácitas.
2. Emitidas por autoridad administrativa en uso de sus facultades o atribuciones.
3. Que modifican, crean, transmiten o extinguen situaciones jurídicas concretas de particulares o gobernados.
4. Y que se proponen salvaguardar el interés general y el orden público.

Con lo anterior podemos concluir este tema, ya que en el siguiente nos referiremos a los elementos y las características de los citados actos, con lo cual podrá comprenderse más ampliamente la naturaleza de las mismas.

2.1.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La Administración Pública para dar cumplimiento a sus fines se ve obligada a poseer diversas atribuciones o funciones que tiene que realizar mediante la expedición de actos administrativos, los cuales, al exteriorizarse afectan la esfera jurídica de otras autoridades pertenecientes al mismo poder - el Ejecutivo -, de otros poderes - Legislativo, Judicial - o inclusive de los gobernados, consecuentemente no pueden, ni deben ser expedidos en forma arbitraria, caprichosa o desmedida, sino que su nacimiento y su exteriorización deben de cumplir con ciertos elementos y características, sin los cuales legalmente no existirían o no producirían sus efectos jurídicos.

Como actos jurídicos que son, todos los actos administrativos también deben de contar con determinados elementos (existenciales) para que, primero puedan surgir o existir material y jurídicamente; posteriormente producir todos sus efectos jurídicos (elementos de validez). Por tal motivo, en el presente tema nos referiremos en forma general a dichos elementos.

Algunos autores al referirse a este tema como Lucifredi,¹¹ sostienen que los elementos de los actos administrativos son fundamentalmente tres:

1. Los elementos esenciales; que son aquellos necesarios para que el acto exista; por ello, la falta de alguno de estos implica necesariamente la inexistencia del acto.
2. Los elementos naturales. Que son los que contienen las consecuencias que derivan de la misma naturaleza del acto.

¹¹ Citado por DIEZ, Manuel María. EL ACTO.... Op. Cit. pág. 157.

3. **Los elementos accidentales. Que son los elementos que puede poseer o no un acto administrativo dependiendo de las circunstancias que se dieran durante su creación.**

No obstante lo anterior, para efectos del presente trabajo solo aportaremos el análisis de lo que a nuestro juicio son los elementos fundamentales de los actos administrativos, tales como: El sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma.

1. **El sujeto: Como acto jurídico que es, el acto administrativo exige necesariamente que sea realizado, creado o emitido por determinada persona, la cual debe de estar, además, investida legalmente de las facultades necesarias e indispensables para hacerlo; ello ha provocado que algunos autores comparen o semejen al sujeto del acto con el órgano competente emisor (autoridad), tal es el caso de los profesores Manuel Ma. Diez y Andrés Serra Rojas. En este sentido el sujeto del acto, en términos generales debe de ser la persona investida por la ley de mando, representación y facultad decisoria (por regla general se le denomina autor). Así mismo existen dos tipos distintos de sujetos que intervienen en la relación jurídica según lo expone el profesor Acosta Romero¹²:**

El sujeto activo que es la persona u órgano creador o emisor del acto administrativo (autoridad).

El sujeto pasivo, que son las personas a las cuales va dirigido o que también ejecutan el acto administrativo; personas que pueden ser físicas, morales y/o públicas o privadas.

De la misma manera que los actos del orden civil requieren para ser emitidos de una capacidad especial, los actos administrativos del poder público requieren ser emitidos por órganos que tengan actitud o facultad legal para ello; consecuentemente competencia, además de ser una característica esencial del sujeto, equivale a la capacidad del orden privado. En este orden de ideas es claro percatarse de que el sujeto además de ser el emisor del acto, tiene la necesidad de contar con competencia legal para hacerlo. La competencia es un elemento esencial del sujeto como se ha visto; sin embargo, es necesario que siempre este contenida en alguna norma jurídica para que sea válida, tanto para los gobernados como para las propias dependencias gubernamentales.

El motivo por el cual la competencia del sujeto debe estar contenida en algún texto legal, es el hecho de que en muchas ocasiones cuando se expiden actos administrativos estos pueden afectar la esfera jurídica o los intereses de los gobernados, lo que hace necesario que estos intereses se encuentren garantizados por la ley para evitar cualquier forma de arbitrariedad que pudiera realizar el propio sujeto.

Con respecto a lo que debemos entender de manera más explícita por competencia expone el profesor Acosta Romero Miguel.¹³ "La facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la administración publica el orden jurídico"; entonces podemos inferir válidamente que la misma será el limite o medida de las facultades, del sujeto.

12 ACOSTA Romero, Miguel. *TEORIA GENERAL...*, Primer Curso, Décima Primera Edición, Op. Cit. pág. 723.

13 ACOSTA Romero, Miguel. *TEORIA GENERAL...*, Primer Curso, Décima Primera Edición, Op. Cit. pág. 724.

Según Manuel Ma. Díez,¹⁴ la competencia puede estar regulada por la ley en tres formas, a saber:

a) Competencia exclusiva: Que se presenta cuando la ley atribuye a un solo y exclusivo órgano la facultad de dictar el acto de que se trate.

b) Competencia Alternativa: Nos encontramos ante la presencia de este tipo de competencia cuando la ley reconoce la facultad de emitir los actos a varios órganos, cualquiera de los cuales podrá validamente expedir el acto respectivo.

c) Competencia colegiada: Cuando la ley exige la colaboración de dos o más autoridades para que el acto sea considerado como legal.

Mas aún la competencia también puede ser delegable o delegada siempre y cuando la ley así lo autorice o permita. Esta delegación se presenta cuando se trata de modificar el orden de las competencias de las autoridades, transfiriéndolas de una autoridad a otra.

Así mismo la competencia puede apreciarse desde dos puntos de vista más, a saber:

Competencia por Materia: Que supone la distribución de los asuntos en función a diversas áreas o actividades, ejemplo: En materia fiscal existe la división de autoridades por las actividades de recaudación, administración y erogación de recursos principalmente.

¹⁴ DIEZ, Manuel María. EL ACTO..., Op. Cit. pág. 170.

Competencia por Territorio: Esta determinada en función de la división política del territorio nacional, ejemplo: En materia fiscal existen autoridades generales, regionales y locales.

Para culminar es de mencionarse que la competencia no puede ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio y es irrenunciable para la autoridad.

2. La voluntad. Sostiene el profesor Luis Delgadillo Gutiérrez,¹⁵ que debido a que el sujeto titular del órgano (autoridad) que emite la resolución es un funcionario, su voluntad como persona física debe encontrarse exenta de vicios para poder así expresar, la voluntad de la administración, esto hace necesario que además de ser una persona capaz civilmente y de tener la investidura de funcionario su actuación debe estar exenta de dolo, error, violencia, mala fe e intimidación.

Indudablemente que la manifestación de voluntad del sujeto, legalmente exteriorizada representa un papel sumamente importante en la expedición de los actos administrativos; al grado tal que es indispensable para la existencia y validez del mismo.

Miguel Acosta Romero expone por su parte que a la voluntad como expresión del proceso volutivo del órgano administrativo que está actuando como tal, y en consecuencia, debe tener una exteriorización de su emisor sumamente perceptible y objetiva. En este sentido, la voluntad debe

¹⁵ DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. ELEMENTOS..., Op. Cit. pág. 174.

manifestarse en forma expresa de modo tal que no quede duda respecto a la intención que el sujeto tuvo al exteriorizarla.¹⁶

Debido a su gran importancia existen condiciones o requisitos que debe de poseer la voluntad del sujeto para estar en actitud de producir todos sus efectos legales tales como:

1. Ser emitida en forma espontánea y libre.
2. En uso de facultades legales del sujeto.
3. Carecer de vicios tales como error, dolo, mala fe, violencia etc.
4. Estar conforme con el texto legal.

No obstante lo anterior en los ordenamientos jurídicos administrativos no existen muchas disposiciones que regulen, como en el ámbito civil, la expedición y la forma en términos de los cuales deba exteriorizarse la voluntad del sujeto para dar nacimiento al acto administrativo.

Manuel Ma. Díez¹⁷ cita algunos autores como Trentin el cual considera que existen tres momentos distintos en el proceso volutivo o manifestación de la voluntad del sujeto, a saber:

La determinación: Surge con la obligación del sujeto de satisfacer las necesidades colectivas y buscar los medios idóneos para lograrlo a través de la determinación de las conductas a seguir.

¹⁶ ACOSTA Romero, Miguel. TEORIA GENERAL..., Primer Curso, Décima Primera Edición, Op. Cit. pág. 727.

¹⁷ DIEZ, Manuel María. EL ACTO..., Op. Cit. pág. 196.

La declaración: Una vez determinada la voluntad, es necesario que sea exteriorizada a través de la declaración, que para muchos es el elemento constitucional del acto, pues la determinación es interna.

La ejecución: Si como se ha dicho la voluntad del sujeto debe estar encaminada directamente a la satisfacción de las necesidades colectivas es necesario adicionalmente que una vez declarada, sea ejecutada, es decir, realizada.

Finalmente también existe la posibilidad de que el sujeto no manifieste su voluntad en forma expresa o tácita, es decir, que guarde silencio, también este será considerado como una manifestación de voluntad. El silencio significa que el sujeto ha eliminado toda su actividad externa; sin embargo, si ese silencio afecta a la esfera jurídica de los gobernados, el legislativo ordinario podrá emitir una afectación mayor, en algunos casos plasmó en la ley la posibilidad de presumir la existencia de la voluntad no declarada expresa o tácitamente por el sujeto.

Este caso puede apreciarse fácilmente en materia fiscal (Negativa ficta); figura mediante la cual, al no ser resuelta una instancia o recurso administrativo por la autoridad en un plazo de tres meses, interpuesta por algún particular la ley presume que los mismos (instancia y el recurso) han sido resueltos en sentido adverso a los intereses del promovente y, por ello, éste podrá impugnar válidamente ese silencio.

3. El objeto: Suelen equipararse los significados del objeto, el motivo y el fin del acto administrativo, empero, lo cierto es que existen algunas diferencias sutiles entre los mismos. Zanobini,¹⁸ nos dice: "El objeto del acto

¹⁸ Citado por DIEZ, Manuel María. EL ACTO..., Op. Cit. Págs. 227 y 228.

es: La cosa, la actividad, la realización, aquello de que se ocupa y para lo que dispone jurídicamente lo que resulta de su contenido. En este orden de ideas el objeto será la materia, el contenido o el efecto que produzca el acto administrativo legalmente expedido. Sin embargo, para que el objeto sea considerado como tal, es necesario que cumpla con ciertas características:

1. Ser determinado o determinable.
2. Ser posible física y legalmente.
3. Ser lícito o ser emitido cuando la ley lo permita y no lo prohíba, excepto cuando se trate de facultades discrecionales, caso en el cual adicionalmente deberá contener los siguientes caracteres:

I. Que no contraría ni perturbe el orden público.

II. Que sea emitido de acuerdo a lo establecido en la ley y realizado dentro de las facultades y la competencia del sujeto emisor.

III. Que sea congruente con la función administrativa y ,

IV. Que contenga cláusulas accesorias; tales como el modo, la condición y el término Bejarano Sánchez,¹⁹ afirma, que por termino debe entenderse un acontecimiento de realización cierta mediante el cual se crea o se extingue una obligación; por condición, acontecimiento de realización incierta que crea o extingue obligaciones y por modo o carga considera a la obligación de carácter excepcional creada a cargo del adquirente de un derecho o un título gratuito (normalmente esta figura se presenta en actos de la liberalidad como herencias, legados, donación etc.).

¹⁹ BEJARANO, Sánchez. OBLIGACIONES CIVILES, Tercera Edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, México, 1990, Págs. 530 - 551.

Según el destacado maestro Acosta Romero,²⁰ el objeto del acto administrativo puede dividirse en:

Directo e Inmediato: Se presenta cuando se crean, transmiten, modifican, reconocen o extinguen derechos y obligaciones únicamente dentro de la actividad del sujeto y en la materia en que tiene competencia, en ambos casos de manera legal.

Indirecto o mediato: Que consiste en la realización de la actividad del sujeto para que cumpla con sus cometidos y ejercer así la potestad pública que tiene encomendada.

4. El Motivo: Gabino Fraga,²¹ considera el motivo como el o los antecedentes que provocan la emisión o expedición del acto administrativo, "... es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa".

Acosta Romero,²² considera al motivo del acto administrativo como el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que proceden o anteceden la emisión del propio acto administrativo y que por razones obvias siempre tienen que existir objetivamente. Luego entonces, es válido deducir que el motivo del acto administrativo será, simple y sencillamente, los antecedentes o las circunstancias objetivas de hecho o de derecho que la autoridad toma en cuenta previamente para emitir su acto.

20 ACOSTA Romero, Miguel. *TEORIA GENERAL...*, Primer Curso, Décima Primera Edición, Op. Cit. pág. 728.

21 FRAGA, Gabino. *DERECHO...*, Op. Cit. Pág. 270.

22 ACOSTA Romero, Miguel. *TEORIA GENERAL...*, Primer Curso, Décima Primera Edición, Op. Cit. pág. 730.

La mayoría de los autores al referirse al motivo, también lo hacen propio con la motivación, la cual es por cierto equiparada, en algunas ocasiones, con aquel, lo cierto es que el motivo y la motivación esta extremadamente vinculados; sin embargo, son conceptos totalmente diferentes, toda vez que la motivación es el juicio que forma al sujeto al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable.²³

Así pues la mención de los motivos del acto es su motivación, empero es necesario que ésta sólo deba expresarse en los actos que serán notificados a los particulares para salvaguardar sus derechos subjetivos, no así los actos que a pesar de ser expedidos por la autoridad, no afectan en lo más mínimo a los gobernados, bien sea porque no son dirigidos a ellos, por ser internos o secretos, lo que implica que no serán divulgados.

Igualmente es prudente mencionar que la motivación sólo deben contenerla los actos escritos, ya que por razones obvias en los actos verbales o tácitos prácticamente no es posible señalarla, sobre todo por el sistema de derecho en el que nos encontramos inmersos, acorde a los lineamientos contenidos en el artículo 16 constitucional.

5. El Fin: En forma general se pudiera decir que el fin del acto administrativo es el propósito o meta que con su expedición se busca; el cual, por cierto, siempre deberá respetar el texto legal, así como el interés público y el bien común, de acuerdo a las finalidades que le hubiesen sido asignadas al estado; de lo contrario, si es que el acto no respeta las características anteriores, estaremos ante la presencia de la figura jurídica llamada "Desvío de Poder".

²³ Nuestra Constitución contempla la obligación de motivar los actos en el ARTICULO 16.

Finalmente el profesor Gabino Fraga,²⁴ ha señalado que son cuatro las características esenciales que el fin del acto debe poseer para ser válido:

- a) El sujeto emisor no puede perseguir sino un fin de Interés general, bien común y orden jurídico;
- b) El sujeto emisor no debe perseguir una finalidad que sea opuesta al texto legal, debe respetarlo en todo momento.
- c) No basta con que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que, además, es necesario que el sujeto emisor sea totalmente competente según la propia ley, y
- d) Además de que el fin sea lícito, de interés general y emitido por un sujeto competente, es necesario que se realice y exteriorice por medio de los actos que la ley ha establecido para tal efecto.

6. La Forma.- Constituye uno de los elementos externos del acto administrativo, debido a que con ella se otorga la investidura necesaria para ser exteriorizada la voluntad del sujeto; consecuentemente, en el ámbito administrativo la forma esta elevada a grado de solemnidad, ya que en el derecho público es necesario que el acto se exprese en la forma especial y determinada por cuanto éste es esencialmente formal; forma que por regla general es escrita. "En derecho publico, dice Jegel, al contrario de lo que pasa en derecho privado, las formas son garantías automáticas imaginadas por las leyes o reglamentos para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos, impidiendo las decisiones irreflexivas, precipitadas, insuficientemente estudiadas."²⁵ En estas condiciones, puede decirse que la forma es la exteriorización o materialización de un acto administrativo, es

24 FRAGA, Gabino. DERECHO..., Op. Cit. pág. 270.

25 Citado por FRAGA, Gabino. DERECHO..., Op. Cit. pág. 271.

· decir, el momento psicológico y subjetivo del acto, se convierte en un momento físico y objetivo.

Para el maestro Acosta Romero,²⁶ la forma es una manifestación material y objetiva en la cual se plasma el acto administrativo, para que así pueda ser apreciado por los sujetos pasivos y percibida por los sentidos, o sea, es la "envoltura" material externa en la que se aprecian además de los elementos del acto, sus requisitos, circunstancias y modalidades. La forma puede adoptar diversas variantes de las cuales la más normal es la forma escrita, a grado tal que casi puede afirmarse que es la regla general; sin embargo, también adopta otras formas que regulan la actividad de los particulares, tales como los semáforos, los faros, señalamientos etc.

Finalmente es necesario diferenciar la evidencia existente entre la forma y la formalidad; diferencia que ha sido expuesta por el tratadista Caetano,²⁷ quien sostiene que la forma es el modo por el que es manifestada o exteriorizada la voluntad administrativa del sujeto, lo hace perceptible en el mundo jurídico y, la formalidad es cualquier hecho, a veces casi ritual, cuya producción o realización exige la ley para la formación o manifestación de la voluntad y del acto administrativo.

Con las anteriores manifestaciones consideramos que se han mencionado, aunque en forma breve, los principales elementos del acto administrativo, sin embargo, a pesar de que por regla general todo acto debe poseer todos los citados elementos, en algunas ocasiones, bien sea por omisión o bien por negligencia, se emiten o se expiden algunos actos que no los contienen, lo que provocará que estos, ya sea que no nazcan a la vida

²⁶ ACOSTA, Romero Mignel. TEORIA GENERAL..., Primer Curso, Décima Primera Edición, Op. Cit. pág. 729.

jurídica o también no produzcan validamente todos sus efectos jurídicos, ya que adolecerán o estarán "viciados" de inexistencia o invalidez, dependiendo del elemento del cual carezcan. En los siguientes subtemas nos referiremos a los efectos que generan la falta de los citados elementos.

2.1.3 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Así como cada autor ha expresado su definición del acto administrativo, también se han elaborado infinidad de clasificaciones del mismo, que cada tratadista ha expuesto; por tal motivo, en el presente tema analizaremos las que a nuestro juicio son las más representativas, esenciales, importantes, sin pretender abarcar todas ellas en virtud de que resultaría impráctico.

a) MATERIAL Y FORMAL

Los actos administrativos en sentido material habrán de ser considerados en cuanto a su contenido, esencia o naturaleza, es decir; será un acto administrativo, desde este punto de vista, todo aquel que contenga la manifestación de voluntad de un órgano del estado; sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial, con contenido o sustancia administrativa o mientras que, serán actos administrativos en sentido formal aquellos que sean expedidos o emitidos por un órgano de naturaleza administrativa, sin importar en lo mas mínimo la esencia o contenido del acto mismo.

27 Citado por DIEZ, Manuel María. EL ACTO..., Op. Cit. Pág. 233.

b) DE AUTORIDAD Y DE GESTIÓN

Son actos de autoridad todos aquellos que son emitidos por cualquier autoridad administrativa mediante el uso de su "Facultad de Imperio" (*jure imperii*) y que producen el efecto querido por dicha autoridad, es dependiente de la voluntad de los gobernados; es decir, son aquellos actos que ejecutan las autoridades en forma unilateral en uso de sus facultades decisorias y de fuerza pública que le están conferidas por la ley, imponiendo, modificando o limitando los derechos de los particulares,²⁸ este tipo de actos se encuentran regulados en el ámbito del derecho público, el maestro Serra Rojas considera a esta clase de actos como aquellos que, además de ser llamados también "acto poder", son utilizados automáticamente por el Estado por medio de mandatos que además de ser la expresión de su voluntad, se fundan en razones de orden público.²⁹

Por su parte los actos de gestión son aquellos de naturaleza pluri o bilateral, en los que el estado discute o acuerda con los particulares o gobernados en el mismo plano, o sea, librándose la autoridad de su *juris imperii*, llegando a un acuerdo de voluntades para que sólo de este modo su acto tenga validez y plena eficacia entre los contratantes; se encuentran regulados este tipo de actos por el ámbito de derecho privado. Para Berthélemy, será un acto de gestión " el llevado a término por la

28 RAMIREZ Gutiérrez, José Ottón. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO , Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Tomo I, Editorial Porrúa S.A., México, 1985, pág. 80.

29 SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, Décima Quinta Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1992, pág. 237.

administración con similitud de un simple particular, sin que aparezcan las prerrogativas de su autoridad".³⁰

Para el profesor Serra Rojas³¹ en esta clase de actos el estado se equipara a los particulares para hacer más frecuentes y efectivas las relaciones que se generen con estas últimas.

c) INTERNOS Y EXTERNOS

Esta división proviene del ámbito de aplicación de los actos administrativos. Serán considerados como actos internos, aquellos que única obligatoriedad y existencia únicamente se presenta dentro de la propia administración que los expide, por ello, este tipo de actos no puede producir ninguna clase de efectos en la esfera jurídica de los gobernados, pues sólo la producirán en relación con los servidores públicos pertenecientes a las dependencias del estado ahora bien, serán, consecuentemente, actos externos todos aquellos actos administrativos que, trascendiendo la esfera jurídica de la administración, afectan directamente a los gobernados.³²

A esta clasificación también se refiere el profesor Gabino Fraga,³³ que expresa que los actos internos comprenden medidas de orden y disciplina para el buen funcionamiento de los organismos de la administración pública; también abarca las reglamentaciones de los procedimientos o trámites para

30 CABANELLAS, Guillermo, Alcalá - Zamora y Castillo, Lois. DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL, Tomo I, Catorceava Edición, Editorial Heliasta S. De R.L., Buenos Aires, Argentina, 1069, pág. 138.

31 SERRA Rojas, Andrés. DERECHO..., Tomo I, Décima Quinta Edición, Op. Cit. pág. 237.

32 DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS..., Op. Cit. pág. 171.

33 FRAGA, Gabino. DERECHO..., Op. Cit. pág. 233.

el despacho de los asuntos y, en general, las circulares, instrucciones y disposiciones en las que las autoridades superiores ilustran a los intereses. El mismo autor considera como actos externos aquellos por medio de los cuales se realizan las funciones esenciales del estado.

Finalmente el maestro Andrés Serra Rojas,³⁴ También aborda esta clasificación señalando que los actos internos son los que tienen eficacia dentro de la organización administrativa y no producen efecto dentro de terceros, mientras los actos externos además de ser aquellos mediante los cuales se realizan las actividades fundamentales del estado, producen efectos con relación a terceros y forman una importante actividad de la administración.

d) SIMPLES Y COMPLEJOS

Para esta clasificación es necesario aclarar que la diferencia específica de cada acto no es dada en función del número de personas que intervienen en la expedición de los mismos, sino sólo en función del número de órganos que participan en dicha expedición. En este orden de ideas, los actos son simples cuando contienen la declaración de voluntad de una sola entidad gubernamental o de un órgano de la misma, independientemente del número de personas que conformen éste.

Los actos complejos son los que resultan del consenso de voluntades de varios órganos de una misma entidad o de entidades públicas distintas, que se aglutinan en una sola voluntad, con un mismo contenido y fin, es decir, si las voluntades que concurren a la formación del acto son iguales, el

34 SERRA Rojas, Andrés. DERECHO..., Tomo I, Décima Quinta Edición, Op. Cú. pág. 244.

acto respectivo se formara por fusión, mientras que, que si las voluntades concurrentes son desiguales, el acto se formara por integración de las mismas.

Finalmente, los actos colectivos resaltan de la conjunción de varias voluntades con igual contenido y finalidad, que se reúne sólo para formar una manifestación común permaneciendo cada una de ellas autónomas; en otras palabras, en este tipo de actos las distintas voluntades que intervienen no se fusionan ni se integran como en el acto complejo, sino que se unen sólo, permaneciendo diferentes cada una de ellas, consecuentemente, en estos actos no existirá un sólo interés y objeto, sino que habrá diversidad entre los mismos el profesor Andrés Serra Rojas³⁵ esencialmente coincide en la forma y división que el maestro Manuel Ma. Díez expone de esta clasificación; sin embargo, adicionalmente subdivide a los actos complejos en dos tipos:

1. Actos colegiados que son los emanados de consejos, comisiones juntas o cuerpos (todos integrados por la reunión de entes públicos) que colaboran con la administración pública y;
2. Los actos unión, a los cuales considera como aquellos en los que intervienen varias voluntades, pero ni su finalidad es idéntica, ni su propósito es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual.

Sobre esta clasificación el tratadista Gabino Fraga³⁶ adiciono una clase más de actos que denomina genéricamente como los contratos, entendidos estos desde el punto de vista administrativo y no privado o particular, es decir, los acuerdos de voluntades que realiza la administración pública.

35 SERRA Rojas, Andrés. DERECHO..., Tomo I, Décima Quinta Edición, Op. Cit. pág. 239.

36 FRAGA, Gabino. DERECHO..., Op. Cit. pág. 231.

e) REGLADOS Y DISCRECIONALES

La clasificación de los actos administrativos que nos ocupa está determinada en función del margen de libertad que la autoridad tiene para expedirlos o crearlos. En este sentido, son actos reglados aquellos que la autoridad debe emitir, sin excepción alguna, cuando se ha actualizado el supuesto normativo legal, impidiéndose a la misma en consecuencia, conducirse con algún margen de libertad para decidir sobre su actuación. Mientras tanto serán actos discrecionales aquellos en los cuales, al actualizarse la hipótesis legal de la norma jurídica, la autoridad puede proceder o actuar conforme lo crea conveniente, pues la ley no contempla ningún proceder concreto en estos casos, al abordar esta clasificación el tratadista Gabino Fraga³⁷ expresa que los actos reglados constituyen la mera ejecución de la ley que obliga a la administración pública a realizar determinada condición de hecho; es decir, en esta clase de actos la ley determina exactamente no sólo la autoridad que debe actuar, sino también la forma en que esta debe conducirse, no dejando margen de libertad a alguno, por otro lado, sostiene que los actos discrecionales se presentan cuando la ley deja un poder totalmente libre de aprehensión a la administración para decidir si debe obrar o abstenerse de hacerlo, es decir, en este caso la ley no usa términos imperativos sino permisivos o facultativos.

El profesor Serra Rojas³⁸ también aborda esta clase de actos, considerando como acto reglado a aquel que determina en forma concreta la forma de actuar de la autoridad, estableciendo cuales son las condiciones de esa actuación de modo tal que no deja margen para elegir el procedimiento a seguir; mientras que como actos discrecionales menciona a los que dejan a

³⁷ *Idem.*

³⁸ SERRA Rojas, Andrés. DERECHO..., Tomo I, Décima Quinta Edición, Op. Cit. Págs. 242 y 243.

la autoridad un poder o margen de libre apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse de hacerlo y en que momento. Consideramos conveniente aclarar que este último tipo de actos, en la mayoría de las veces, resultan arbitrarios y desmedidos, pues agreden debido a la irresponsabilidad de los funcionarios públicos, la esfera jurídica de los particulares sin límite alguno (claro está que estos se pueden inconformar); por tal motivo, estimamos más conveniente que las autoridades posean un mayor número de facultades no discrecionales, toda vez que con ello, los particulares adquirirían una mayor certeza.

f) DE LIMITE, AUMENTO O CONDICIÓN DE DERECHO³⁹

Existen diversos tipos o clases de actos administrativos que al ser admitidos por la autoridad pública producen diversos efectos o consecuencias en los derechos de los gobernados, esta diversidad de actos y sus efectos son los que dan la pauta para la presente clasificación.

Los actos administrativos que limitan los derechos de los particulares básicamente son los siguientes:

1. Las ordenes: Constituyen las declaraciones de voluntad de la autoridad administrativa que crean obligaciones a un determinado grupo de particulares para que realicen conductas positivas o negativas; éstas no privan a los gobernados de sus derechos subjetivos, sino que sólo influyen en su ejercicio, es decir, estos actos imponen a los particulares una

39 FRAGA, Gabino. DERECHO..., Op. Cit. Págs. 234 - 242; SERRA, Rojas Andrés. DERECHO..., Op. Cit. 239 - 341; DIEZ, Manuel María. EL ACTO..., Op. Cit. 128 - 142 y DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. ELEMENTOS..., Op. Cit. págs. 172, 173.

obligación de dar, hacer o dejar de hacer, que se traduce en mandatos o prohibiciones.

2. Las sanciones o penas disciplinarias: Constituyen una manifestación unilateral de la voluntad de la autoridad administrativa que se emplea para castigar a los infractores de las normas legales y reglamentarias y, por ello, tienen un carácter represivo. En otras palabras mediante esta clase de actos la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o la de ordenes emitidas por la propia autoridad, normalmente privan de un derecho subjetivo a los gobernados a través de multas, decomisos, clausuras, arrestos etc.

3. Los actos traslativos de derechos: Son aquellos mediante los cuales la autoridad coactivamente transfiere la propiedad o un derecho de una persona a otra, física o moral, pública o privada, es decir, en este tipo de actos la autoridad impone a los gobernados la cesión de su propiedad. Los principales son la expropiación y el decomiso.

4. La revocación o la nulidad: Estos actos restringen derechos a los particulares, tales como la concesión o la autorización, debido a que en virtud de la titularidad de estos derechos los gobernados habían adquirido derechos subjetivos, los cuales le son vedados por los citados actos de la autoridad administrativa. En este sentido por revocación se entiende el retiro de un acto válido por otro, debido a causas, supervenientes, y por nulidad, se entiende la privación de los efectos de un acto.

Otra clase que existe de actos administrativos son aquellos que en lugar de limitar o restringir el derecho de los gobernados como los anteriores, lo incrementan; actos que referimos a continuación:

1.- La admisión: Con este nombre se designa al acto de autoridad por virtud del cual se permite o autoriza a un sujeto o persona para que forme parte de alguna institución o de algún servicio público, con el objeto de que participe de ciertos derechos, ventajas o prerrogativas.

En este caso el particular forma parte de la administración, investido de una situación general y preexistente, adquiriendo, por ende, un status legal determinado y distinto al que hasta entonces tenía.

Con la admisión se da acceso aun particular a los beneficios de desempeñar un cargo público y prestar así, un servicio público (instituciones de enseñanza, asistencia etc.) que sólo se otorga a un número determinado de personas las cuales se colocan en determinada situación jurídica.

2.- La concesión: Se denomina así al acto por virtud del cual se otorga a una persona determinada el derecho de uso y explotación de bienes del estado o también, la prestación de un servicio público, lo cual implica un privilegio respecto de los demás gobernados que trae aparejada la ampliación de su esfera jurídica, la administración al delegar al particular parte de sus poderes o derechos incrementa el poder de este último; por ello la concesión implica una pérdida o limitación para el cedente, generalmente el estado, y una adquisición de derechos para el cesionario (particulares habitualmente); es un acto que jurídicamente confiere a un gobernado un derecho subjetivo, por medio del cual el poder público le transfiere derechos o facultades administrativas, mediante determinadas cláusulas.

3.- La autorización, licencia o permiso: Por medio de estos actos la autoridad administrativa faculta a una persona privada o pública a realizar un acto administrativo como ejercicio de un poder jurídico, al comprobarse

previamente que se han satisfecho los requisitos legales para el ejercicio o realización del acto.

En este sentido, puede afirmarse que estos son actos en razón de los cuales la administración pública tolera el ejercicio de un hecho preexistente por parte de los gobernados mismo que ha sido limitado previamente por razones de seguridad, bienestar, tranquilidad, oportunidad etc.

Se diferencia de la concesión en que es un acto que no determina el nacimiento de un nuevo derecho, sino que constituye la remoción de un obstáculo jurídico o legal que hace posible el ejercicio de un derecho o de un poder que se encontraba limitado o restringido.

4.- La dispensa o condonación: Es el acto administrativo mediante el cual la autoridad exime libera o exonera a los particulares del cumplimiento de una obligación prescrita por la ley; es decir, se autoriza al gobernado a no cumplir con una carga que tenía establecida en su contra. Se distingue de la autorización porque esta permite a una persona el desarrollo de una actividad removiendo un límite de la ley mientras que la dispensa o condonación libra a una persona del cumplimiento de una de sus obligaciones o de la observación de una prescripción que la ley establece.

5.- La aprobación y el visto: son los actos mediante los cuales la administración pública manifiesta su conformidad respecto del contenido de un determinado acto. Con la figura de la aprobación, la autoridad administrativa controla los actos jurídicos que ella misma emite; con ella se pretende evitar la expedición de actos contrarios al interés general apreciando la conveniencia y la legitimidad del mismo. Por su parte "el visto" es un acto de carácter declarativo en cuanto a la legitimidad del acto jurídico de que se trate cuyo carácter ejecutivo provendrá de la ley.

Por último también existen actos administrativos que, ni limitan, ni incrementan el derecho de los gobernados, sino que lo condicionan solamente; tales actos son los siguientes:

1.- La designación: Con este nombre se conoce a la simple indicación o señalamiento a un órgano determinado, de que una o más personas realizarán válidamente funciones públicas, siempre es hecha por el titular de un órgano superior a un inferior.

2.- El requerimiento y la propuesta: "El requerimiento" es la solicitud que un órgano realiza a otro para que dicte o realice un acto determinado. "La propuesta" consiste en la prestación de una persona o de un proyecto de acto que realiza un órgano a otro para que se designe a esa persona o se dicte el acto, carece de carácter imperativo.

g) POR LO QUE HACEN CONSTAR⁴⁰

Los actos administrativos al ser expedidos por la autoridad contienen o hacen constar diversas circunstancias, hechos o situaciones de los particulares; por tanto, se dividen en:

1.- Las certificaciones: Constituyen las manifestaciones de la voluntad de la autoridad que dan validez o autenticidad a constancias de registros de la vida civil de los gobernados; habitualmente llamados a este tipo de actos como "documentos públicos".

⁴⁰ Clasificación acorde de FRAGA, Gabino. DERECHO..., Op. Cít. págs. 241 - 242, y DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. ELEMENTOS..., Op. Cít. págs. 173 - 174.

2.- El registro: Se denomina de esta forma a la inscripción de documentos en determinadas instituciones públicas, documentos referentes a establecidas situaciones y derechos de los particulares.

3.- Notificaciones y publicaciones: Con este tipo de actos, la autoridad participa del conocimiento a las personas o gobernados de diversas situaciones jurídicas que son creadas y que también les conciernen o afectan, es decir, su objeto es dar a conocer resoluciones de autoridad fijando, de este modo, un punto de partida para nuevos actos o recursos.

h) POR SU CONTENIDO⁴¹

También los actos administrativos producen diversos efectos jurídicos en cuanto son expedidos y hechos del conocimiento del interesado, dependiendo directamente de su contenido; por tanto, desde esta perspectiva se clasifican en:

1.- Acto legal reglamentario: Es el que organiza y crea una situación general impersonal, abstracta y objetiva; conteniendo por ende una regla de derecho. Es un sinónimo de la ley en sentido material.

2.- Acto Contractual: Es aquel que contiene el nacimiento de un poder jurídico individual, que es obligatorio únicamente para las partes que intervienen o contratantes. Consecuentemente también este tipo de actos pueden ser unilaterales (licitación u oferta) o bilaterales (convenios y contratos), dependiendo del número de voluntades que intervengan en él.

⁴¹ DIEZ, Mammel María. EL ACTO..., Op. Cit. Pág. 145.

3.- Acto Condición: Es la manifestación de la voluntad de la autoridad en ejercicio de un poder o facultad legal, que inviste a una persona de una situación general, impersonal y objetiva; es un acto que regula el ejercicio de un poder jurídico legal. Son la restricción establecida por la ley para el ejercicio de una atribución legal; bien para comenzar a ejecutarla o bien para terminar de hacerlo.

4.- Acto Jurisdiccional: Es el que contiene una manifestación de la voluntad de la autoridad que tiene por objeto constatar, con fuerza de verdad legal, una situación jurídica general o individual. Este tipo de actos no crea situaciones jurídicas generales sino individuales o personales, su contenido es jurídico.

I) POR SU FINALIDAD⁴²

Los actos administrativos también pueden clasificarse en atención a la finalidad u objeto que se busca con su emisión, de acuerdo a lo siguiente:

1.- Acto Instrumental: Con este nombre se designa comúnmente a los medios o actos de trámite preliminares de preparación o procedimientos necesarios, para la realización eficiente de la actividad o función administrativa.

2.- Acto Definitivo: Este tipo de actos son aquellos que son básicos para la administración y que implican necesariamente el espacio de su función verbigracia la concesión, los contratos de obra pública.

⁴² SERRA Rojas, Andrés. DERECHO..., Op. Cit. Pág. 238.

3.- Actos de Ejercicio: Son los actos que tienen por objeto provocar o dar cumplimiento a otro acto principal. Ejemplo: todos aquellos actos que la autoridad realiza para obtener el cobro de un crédito fiscal. (Acto principal) en forma coactiva a través del PAE (Procedimiento Administrativo de Ejecución).

Con la anterior exposición consideramos agotado el presente tema, en el cual pretendimos abordar las principales clasificaciones que grandes tratadistas han realizado de los actos administrativos.

2.1.4 VALIDEZ O INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En el ámbito del derecho privado los actos jurídicos que existen, pueden ser válidos o inválidos, dependiendo de la satisfacción que realicen o no de determinados requisitos. Tales requisitos se encuentran contenidos en el artículo 1795 del Código Penal para el Distrito Federal en materia local y para toda la República Mexicana en materia federal, a saber.

1. Incapacidad legal de las partes o de una de ellas.
2. Vicios del consentimiento.
3. Objeto, motivo o fin ilícito.
4. Ausencia de formalidades.

Ahora bien, en el ámbito del derecho público, concretamente en el administrativo, también existen actos que a pesar de existir jurídicamente por haber sido emitidos con sus elementos esenciales, pueden no producir sus efectos legales por carecer de alguno de sus elementos de validez. Sin embargo, en este ámbito no es posible establecer una teoría de las nulidades tan delimitada como la expuesta en el ámbito privado, debido a que, en primer lugar, en una y otra esfera existen grandes diferencias y, en segundo

término, no existe ningún código, ley, reglamento etc., que regule en forma individual y concreta la teoría de la inexistencia e invalidez del acto administrativo, como si ocurre en el derecho privado, empero quizá tal omisión se debe a que la rama administrativa es sumamente dinámica y cambiante, lo que provoca el surgimiento de un sin número de criterios y situaciones especiales.

En el ámbito administrativo, todos los actos que sean expedidos por la autoridad se presumen por la ley como válidos, hasta en tanto se demuestre lo contrario. Esto se ve corroborado en el artículo 68 C.F.F, el cuál señala lo siguiente "Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales... ", aspecto que en el ámbito privado no se presenta porque ahí las partes son particulares que se encuentran en el mismo plano, sin contar con determinada investidura legal como ocurre con la autoridad, ello provoca que, en el entorno público no suceda o presente tal equilibrio, pues en él interviene una autoridad investida de varias atribuciones y dotada de la presunción legal de sus actos; luego entonces, el particular en principio no se encuentra materialmente en su mismo plano y en iguales condiciones. Así las cosas, es evidente que la validez del acto administrativo deriva o proviene de una presunción legal, misma que subsistirá mientras no se demuestre lo contrario, aspecto que da a este tipo de actos su característica de legitimidad.

Se ha mencionado que un acto administrativo no puede nacer a la vida jurídica si es que carece de alguno de sus elementos esenciales, sin embargo, en algunas, ocasiones a pesar de que el acto posee estos elementos puede suceder que alguno de ellos se encuentre viciado, lo que provocará que el acto a pesar de existir no puede producir eficazmente todos sus efectos, ya que estará afectado de nulidad relativa o de nulidad absoluta, según sea el elemento viciado. Luego entonces, para que el acto sea eficaz

es necesario que, además de poseer sus elementos esenciales, éstos deben de estar libres de vicios.

La nulidad absoluta originada por la existencia de algún "vicio" en los elementos esenciales del acto: Un acto o negocio es nulo de pleno derecho cuando su ineficacia es intrínseca y por ello carece de *ad initio* de efectos jurídicos sin necesidad de una previa impugnación.

Este supuesto máximo de invalidez o ineficacia genera una serie de consecuencias características, ineficacia inmediata *ipso jure*, del acto, carácter general, o *erga omnes* de la nulidad e imposibilidad de sanarlo para confirmación o prescripción.⁴³

En este orden de ideas, podemos decir que la nulidad absoluta del acto administrativo se presenta cuando existen vicios en los siguientes elementos:

1. En la competencia del sujeto emisor: Se presenta cuando el acto respectivo emana de un órgano distinto al señalado o facultado por la ley, o bien, cuando el funcionario que actúa no tiene representación legal otorgada por el órgano emisor y también cuando un inferior jerárquico realiza actos reservados a un superior sin que le sea delegada en forma expresa y de acuerdo con la ley tal función.

2. En el fin del acto: Por presentarse un "desvío de poder", por ejemplo, cuando el órgano competente toma, en ejercicio de una facultad discrecional, una resolución dentro de sus límites competenciales, pero con un fin que no está reconocido y regulado por la ley; es decir, en virtud de que se ha extralimitado en el fin que busca con la expedición del acto.

⁴³ SERA Rojas, Andrés. DERECHO..., Op. Cit. pág. 334.

3. En la forma en que se emitió el acto: Esto es, no se cumplió con las disposiciones legales que garantizan la voluntad jurídica de las partes que intervienen en el acto.

4. En el objeto: Al ser contrario al interés general y al orden público en desacuerdo con la propia ley, se presenta ese vicio cuando se contravienen las fuentes del derecho como son leyes, reglamentos, costumbres, jurisprudencia etc., al expedir un acto con un contenido totalmente contrario a los lineamientos legales.

En estos casos, el acto de que se trate no podrá ser convalidado en ninguna forma, pues el vicio del que adolece es tan severo que no existe posibilidad de subsanarlo. Las características que distinguen a la nulidad absoluta son las siguientes:

- a) La nulidad se provoca por violación a leyes prohibitivas o de interés público.
- b) Los actos son realizados por funcionarios incompetentes.
- c) El acto no se convalida por prescripción, ni se legitima por confirmación.
- d) De la nulidad puede valerse cualquier persona.
- e) Son actos constitutivos de delitos.
- f) Se fundan en reglamentos o leyes decretados inconstitucionalmente.
- g) Su contenido u objeto es legalmente imposible.
- h) Los actos son dictados por órganos colegiados en forma irregular y no son emitidas en forma escrita.

La nulidad relativa se presenta cuando el acto administrativo padece de algunas irregularidades en algún requisito, sin embargo es posible subsanarse por confirmación o prescripción, pero sólo podrá ser invocada por la persona afectada.

En este orden de Ideas, los actos afectados de esta nulidad se pueden perfeccionar y la acción para demandar la invalidez es susceptible de prescribir.

Este tipo de nulidad se origina cuando existen vicios en los siguientes elementos:

- a) En la manifestación de la voluntad, por dolo, violencia, y mala fe, que afecten la parte discrecional del acto.
- b) Cuando su objeto se funda en hechos inexistentes, o bien, nieguen hechos que si existen y de la falta de forma del acto pero que sea interno.

Finalmente, las características que distinguen a la nulidad relativa son:

1. Se contravienen leyes permisivas o supletorias.
2. Los actos a pesar de ser expedidos por autoridad competente adolecen de vicios en la manifestación de voluntad.
3. El acto se convalida por confirmación y se perfecciona por prescripción.
4. La nulidad sólo pueden invocarla los interesados dentro de los plazos establecidos por la ley.
5. Su contenido u objeto es posible y lícito, el error es enmendable.
6. Su forma legal es imperfecta y puede perfeccionarse.

En conclusión, los actos administrativos requieren de ciertos elementos para poder existir, y también para ser validos en el ámbito jurídico; elementos que pretendimos exponer en el presente tema.

2.1.5 EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

No debe confundirse la ejecutividad del acto, con su ejecutoriedad, ya que la primera es fuerza intrínseca, mientras que la segunda constituye la facultad de ejercer o hacer cumplir, incluso forzosamente, el acto.

Cuando el acto administrativo ha sido emitido, satisfaciendo todos sus elementos esenciales existe jurídicamente y, además, estos elementos están libres de algún "vicio", entonces adicionalmente será un acto eficaz, perfecto y ejecutable. Consecuentemente, un acto con estas características será ejecutorio y ejecutable; siempre y cuando, adicionalmente, reúna las siguientes condiciones:

1. Que sea un acto administrativo.
2. Que sea perfecto (que cumple elementos esenciales).
3. que sea exigible (apto para producir efectos legales).
4. Que sea legalmente notificado a través de comparecencia personal del notificado, publicación y, edictos etc.

El profesor Ma. Diez,⁴⁴ considera que la ejecutoriedad del acto administrativo "puede considerarse como una manifestación especial de su eficacia, en cuanto a ésta imponen deberes o restricciones a los administrados; que pueden ser realizados, aún contra la voluntad de los

⁴⁴ DIEZ, Manuel María. EL ACTO..., Op. Cit. pág. 261.

mismos por medio de los órganos administrativos sin intervención previa de los órganos jurisdiccionales”.

Así mismo, el Dr. Acosta Romero,⁴⁵ sostiene que los actos administrativos que impliquen su realización práctica jurídica, pueden ejecutarse por los órganos de la autoridad, ya que existen actos que no requieren de esa ejecución, tales como los actos meramente declarativos, por tanto, el cumplimiento de esa ejecución puede ser voluntaria, o bien forzosa, utilizando el Estado, el medio de ejecución respectivo.

Algo que nos llama sobre manera la atención, lo es la acertada afirmación del profesor Gabino Fraga,⁴⁶ al referirse a la ejecutoriedad del acto administrativo y a la facultad ejecutiva de la autoridad, pues el citado maestro señala que “en nuestro sistema legal, la acción directa de la autoridad administrativa para ejecutar sus propias resoluciones puede admitirse lisa y llanamente, pues a falta de una disposición constitucional que expresamente la reconozca, su procedencia dependerá de la compatibilidad que guarde con el sistema general de la constitución y con alguno de sus preceptos especiales que aparentemente la rechazan”, es decir, el citado autor esta señalando algo muy importante, en el sentido que en nuestra constitución no existe ningún precepto que en forma expresa confiera a la autoridad la facultad ejecutiva de sus actos, sin embargo tal omisión aparentemente se subsana por la interpretación del sentido y espíritu plasmado en nuestra Carta Magna. Sin embargo ¿Donde queda el principio de legalidad que establece que la autoridad sólo puede hacer lo que en forma expresa le autoriza la ley?.

45 ACOSTA Romero, Miguel. TEORIA..., Op. Cit. pág. 755.

46 FRAGA, Gabino. DERECHO..., Op. Cit. pág. 234.

Por el momento consideramos agotada la exposición de las características y elementos esenciales y la validez del acto administrativo, requisito *sine qua non* para estar en posibilidad de abordar los siguientes temas.

2.2 LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Toda vez que el tema de la presente tesis es la queja, y esta forma parte de las vías impugnativas, se hace necesario determinar primeramente lo que es la impugnación, y de manera posterior definir que son los medios de impugnación.

Para el diccionario de la Real Academia de la lengua española, la palabra impugnación significa, combatir, impugnar, atacar, refutar, contradecir.

Vertiendo esta acepción al ámbito jurídico procesal se puede señalar que impugnar es todo acto tendiente a cuestionar una resolución judicial.

Uno de los autores cuya conformidad es evidente es Becerra Bautista, el cuál afirma: " El vocablo latino impugnativo proviene de impugnare, palabra formada de in y pugnare, significa luchar, contra, combatir, atacar".⁴⁷

Según Devis Echandia, El concepto de impugnación es genérico y comprende todo medio de ataque a un acto procesal o un conjunto de ellos, incluso a todo proceso.⁴⁸

⁴⁷ BECERRA Bautista, José. EL PROCESO CIVIL EN MEXICO, Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. Pág. 497.

Por su parte Alsina afirma: La doctrina procesal moderna emplea la expresión genérica de medios de impugnación, distinguiéndolos según el objeto y tribunal que conoce de los mismos. Todos presuponen un perjuicio y en todos los casos se busca su reparación sin embargo en alguno de ellos el perjuicio se produce por errores que puede remediar el mismo órgano jurisdiccional que pronunció la sentencia, mientras que en otros, no obstante su forma correcta el recurrente se considera agravado y busca su reparación en un tribunal superior.⁴⁹

Se puede observar que en la afirmación que nos proporciona el autor arriba mencionado se hace hincapié en que la función de los medios de impugnación independientemente del órgano que conoce de estos tiene por objeto reparar en medida de lo posible los errores procedimentales y procesales que en su momento hayan vulnerado la esfera jurídica del recurrente.

En cuanto a lo que son en sí los medios de impugnación el maestro Pallares, sostiene que los medios de impugnación son tanto los recursos ordinarios, como los extraordinarios, incluso el juicio de amparo.⁵⁰

Por todo lo anteriormente expuesto considero que los medios de impugnación podrían definirse como el conjunto de actos con que cuentan las partes y los terceros legitimados para atacar una resolución judicial, careciendo de importancia el carácter de ésta.

48 DEVIS Echandía, *Hernando*. NOCIONES GENERALES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Editorial Aguilar S.A., Madrid, 1960, Pág. 644.

49 ALSINA, *Hugo*. TRATADO TEORICO Y PRACTICO DE DERECHO PROCESAL CIVIL Y COMERCIAL, Tomo IV, Segunda Edición, Editorial Edial S.A., Buenos Aires, Argentina, 1961, págs. 189 y 190.

50 PALLARES, *Eduardo*. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Décima Tercera Edición, Editorial Porrúa .S.A., México, 1981 Pág. 556.

2.2.1 APOLOGIA

Impartir justicia es una de las tareas que más enaltece a aquel que las realiza, sin embargo, es una de las encomiendas más difíciles que existen, toda vez que el hecho de que una persona este investida de autoridad para impartirla no lleva implícita la honestidad, capacidad y conocimiento que se requieren para desempeñar cabalmente tan honrosa tarea.

Así pues se hace necesario que existan vías impugnativas, ya que como seres humanos no somos perfectos, por lo cual no estamos exentos de cometer errores, como lo demuestra la práctica en donde con asiduidad encontramos resoluciones judiciales dictadas en ocasiones con omisión o ilegalidad, siendo diversas las causas como ignorancia, corrupción, negligencia o parcialidad.

Son precisamente esta serie de eventualidades, las cuáles forman parte del derecho procesal civil, las que constituyen el fundamento de los medios de impugnación.

Respecto a la justificación de los medios de oposición, afirma Gómez Lara: Su razón de ser, radica en la imperfección y en la falibilidad humana. El hombre es imperfecto por lo tanto, es falible y puede equivocarse, de ahí que todo sistema jurídico tenga que abrir sus puertas a los medios de impugnación, porque al fin y al cabo los gobernantes, aunque a veces se crean ellos mismos superhombres, no son sino hombres a secas y hombres falibles, esta falibilidad humana, esta posibilidad de error, hacen que deban estar abiertos los medios de impugnación.⁵¹

Como podemos observar para el autor mencionado con antelación nuestro carácter humano, no divino es en principio el cimiento de los medios impugnativos, toda vez que nuestra imperfección nos hace susceptibles de cometer errores.

Guasp señala a este respecto: La impugnación procesal responde en efecto, a esa idea de la depuración del resultado de un proceso distinto, una vez que se obtiene una decisión procesal, sea declarativa, o ejecutiva, siempre pueden plantearse dudas en torno a sus calidades intrínsecas, especialmente en torno de sí tal decisión, es en efecto, el mejor resultado que podría conseguirse, en vista de los términos a que se refiere, para dar satisfacción a la idea de que ve en la depuración de un resultado procesal un mejoramiento del mismo, se establecen por cada derecho positivo, no en términos ilimitados, pero sí considerables procesos especiales en los que se crítica, esto es, se impugna el resultado originalmente alcanzado. La idea elemental en la impugnación es que se vuelva a trabajar sobre la materia procesal ya decidida, para que su nuevo curso permita depurar la exactitud o inexactitud de las conclusiones procesales primariamente obtenidas.⁵²

En concordancia con lo que nos dice Guasp, yo opino que en efecto los medios impugnativos obedecen a una necesidad de sanear una decisión judicial que podría estar viciada o carecer de los requisitos de legalidad que establece el derecho positivo.

Para Alsina; la justificación de los medios impugnativos reside en una aspiración de justicia, porque el principio de inmutabilidad de la sentencia,

51 GOMEZ Lara, Cipriano. DERECHO PROCESAL CIVIL, Segunda Edición, Editorial Trillas, México, 1983, Pág. 137.

52 GUASP, Jaime. DERECHO PROCESAL CIVIL, Parte Especial, Tomo II, Tercera Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, págs. 709 y 710.

que constituye a su vez el fundamento de la cosa juzgada deriva de la necesidad de certeza para la estabilidad de las relaciones jurídicas, cede, ante la posibilidad de una sentencia injusta.⁵³

Por tanto, podemos afirmar que la inexistencia de los medios de impugnación, generaría que la impartición de la misma fuera despótica, arbitraria, y en algunos casos injusta, ya que las partes quedarían en manos del juzgador al ser sus resoluciones irrecusables, en consecuencia consideramos que los medios de impugnación constituyen un perentorio de cada legislación, indispensables en todo proceso jurídico, ya que garantizan al gobernado una administración de justicia más incorruptible, más íntegra y recta.

2.2.2 CONOCIMIENTO Y FINALIDAD DEL RECURSO COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN

Toda vez que la queja tema de este presente trabajo constituye una instancia mediante la cual el gobernado o la autoridad pueden inconformarse suele confundirse con un recurso y siendo los recursos un cimiento firme de los medios impugnativos se hace imperante abocarnos a este medio específico de impugnación.

Gramaticalmente la palabra recurso deriva del latín *recursus*; Acción y efecto de recurrir, vuelta o retorno de una cosa al lugar de donde salió.⁵⁴

⁵³ ALSINA, Hngo. TRATADO TEORICO..., Op. Cit. Pág. 185.

⁵⁴ DICCIONARIO DE LA LENGUA CASTELLANA POR LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Décima Tercera Edición, Madrid, 1899, Pág. 85.

mismo contexto el término *ricorso* (italiano), significa: volver el camino andado.⁵⁵

El vocablo recurso tiene diversas acepciones, dependiendo del acto y la legislación a la que pertenezca, por lo que respecta al ámbito procesal sostiene Gonzálo Armienta Calderón:

El recurso es un medio de impugnación que la ley concede a las partes o a los terceros que gozan de legitimación procesal, para obtener la revisión de la resolución del órgano jurisdiccional, y en su caso modificación o revocación.⁵⁶

Romero y Alonso señalan que el recurso es un ataque a una resolución pidiendo su modificación que se dirige al propio órgano jurisdiccional que la dictó o a su superior.⁵⁷

Como podemos observar no obstante los conceptos empleados por los tratadistas que se mencionan con anterioridad, la finalidad de los recursos es en todos los casos obtener la revisión de una resolución dictada por un órgano jurisdiccional con el objeto de modificar la misma.

Prieto Castro opina al respecto: El recurso es un medio de impugnación que persigue un nuevo examen del asunto ya resuelto ante un organismo superior al que ha dictado la resolución que se impugna, dícese con esto que

55 COLIN Sánchez, Guillermo. DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Décima Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1990, Pág. 465.

56 ARMIENTA Calderón, Gonzálo. EL PROCESO TRIBUTARIO EN EL DERECHO MEXICANO. Textos Universitarios S.A., México, 1977.

57 MIGUEL y ROMERO, Mauro, y Carlos DE MIGUEL Y ALONSO. DERECHO PROCESAL CIVIL PRACTICO, Undécima Edición, Casa Editorial Tomo Bosch, Barcelona, España, 1967. Pág. 246.

la nota característica del recurso en el sentido propio, el llamado efecto devolutivo, o sea, el paso del negocio, a otro tribunal(superior), siendo precisamente indicada tal nota en la etimología en la expresión del recurso. En cambio los expedientes para la impugnación que no producen el efecto de transmitir la competencia a un tribunal distinto(superior), sólo pueden considerarse como simples remedios.⁵⁸

Por las características propias de nuestro sistema procesal, la distinción que hace este autor es intrascendente en la práctica, ya que nuestra legislación contempla recursos como la revocación y la reposición que son resueftos por la misma autoridad causante del agravio.

Pérez Palma considera al recurso como el medio que otorga la ley a las partes o a los terceros para conseguir la revocación, modificación y excepcionalmente la nulidad de las resoluciones judiciales, sean sentencias, autos, o decretos.⁵⁹

Bajo este orden de ideas Pallares afirma: Los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial sea ésta auto o decreto.⁶⁰

Se hace patente la afinidad de los autores con antelación mencionados, ya que en sus aseveraciones se destaca que los recursos no sólo son un medio para la modificación o revocación de sentencias sino que van más allá

58 PRIETO CASTRO Fernández, Leonardo. DERECHO PROCESAL CIVIL, Tomo II, *Librería General Independencia*, Zaragoza, España, 1946, Pág. 289.

59 PEREZ Palma, Rafael. GUIA DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Cuarta Edición, Cárdenas Editor, México, 1976, Pág. 689.

60 PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO..., Op. Cit. Pág. 681.

al afirmar que igualmente dicha casación afecta de igual forma a los autos o decretos que se considere vulneran la esfera jurídica de los gobernados.

De manera genérica Héctor Jorge Escola manifiesta: Recurrir es, en sentido general, acudir ante un juez u otra autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de la finalidad.⁶¹

Agustín A. Gordillo nos aporta la definición siguiente: Los recursos en sentido amplio serán todos los medios o remedios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos que lo afectan y en general para defender sus derechos respecto de la administración pública.⁶²

Con fundamento en lo expuesto por los diversos autores citados considero que el recurso es el medio de impugnación por excelencia, el cuál es utilizado por las partes para debatir una resolución judicial, la cual se presume ilegal, con el objeto de modificarla o revocarla.

Devis Echandia afirma que el objeto de los recursos es obtener la revisión de las resoluciones judiciales para que se corrijan en ellas los errores que se hayan cometido y perjudiquen al recurrente.⁶³

61 ESCOLA, Héctor Jorge. TRATADO TEORICO PRACTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, Editorial Palma, Buenos Aires, Argentina, 1967.

62 GORDILLO, Agustín. PROCEDIMIENTO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS, Pág. 87. Citado por MARGAIN Manastou, Emilio. EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO, Editorial Porrúa, México, 1995, Pág. 53.

63 DEVIS Echandia, Hernándo. NOCIONES GENERALES.... Op. Cit. Pág. 665.

Considero que la finalidad del recurso es atacar una resolución judicial, la cuál se estima ilegal para evitar que la misma adquiriera el carácter de cosa juzgada y se someta a un nuevo examen ya sea por la misma autoridad que la dictó o en una instancia superior deteniendo así la formación de la cosa juzgada.

Con relación a esto Prieto Castro argumenta que la finalidad del recurso es que el asunto se examine nuevamente por un tribunal superior más completo y experimentado, que dicte otra resolución que confirme el criterio, y por lo tanto la justicia y la regularidad de aquélla, o la revoque totalmente o en parte.⁶⁴

Cabanellas afirma que el fin del recurso es que el mismo tribunal o el superior inmediato reforme o revoque la reclamación que le formula el agraviado.⁶⁵

Hasta ahora sólo hemos hablado de lo que son los recursos atendiendo a su forma genérica, sin embargo, es preciso determinar lo que son recursos administrativos, puesto que la queja en materia fiscal, objeto del presente trabajo forma parte de las vías impugnativas en el campo administrativo.

Rafael Bielsa considera al recurso administrativo en sentido lato como todo medio de substancia no precisamente del régimen jurisdiccional con el cual se defiende un derecho subjetivo o interés legítimo.⁶⁶

64 PRIETO CASTRO Fernández, Leonardo. DERECHO PROCESAL..., Op. Cit. Pág. 293.

65 CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL, Editorial Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, Argentina, 1969, Pág. 484.

66 BIRLSA, Rafael. PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 1990.

Expone por su parte Emilio Margain: Recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida.⁶⁷

Aquí se hace evidente la preocupación del autor por destacar que para que un recurso administrativo sea considerado como tal es necesario que las resoluciones o actos que vulneran los derechos de los particulares sean dictados necesariamente por la administración pública, ya sea que haya sido por error en la aplicación de los preceptos legales o por violación a los mismos.

Sayagués Laso sostiene que los recursos administrativos son los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque.⁶⁸

Para González Pérez el recurso administrativo puede definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter.⁶⁹

No obstante la sencillez de este concepto quedan claramente definidas algunas de las características esenciales de este tipo de recurso como serían: La existencia de un acto dictado por una autoridad de orden administrativo, el medio de impugnación para que la autoridad nulifique o

67 MARGAIN Manaton, EMILIO. EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO, Editorial Porrúa, México, 1995, Pág. 18.

68 SAYAGÜES, Laso. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo V, Montevideo, Uruguay, 1959, Pág. 471.

69 GONZALEZ Pérez, Jesús. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, Madrid, 1960, Pág. 21.

revoque la misma y que esta sea ventilada ante un órgano de carácter administrativo.

Gabino Fraga sostiene: El recurso administrativo constituye un medio legal que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.⁷⁰

Así mismo Andrés Serra Rojas afirma: El recurso administrativo es un medio de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica o sus intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme, o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional.⁷¹

La mayoría de los autores coinciden en afirmar que para que el recurso sea considerado administrativo es necesario que sea dictado por una autoridad que tenga este carácter y que el mismo se ventile ante autoridad administrativa, siendo esta una nota distintiva de este medio de defensa, también se destaca que para poder hacer uso del mismo es indispensable que lesione la esfera jurídica del gobernado ya sea por carecer de legalidad o por la inexacta aplicación de los preceptos legales.

70 FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Trigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1993.

71 SERRA, Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, Décimo Quinta Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1992.

Nava Negrete expone al respecto: El recurso administrativo es un procedimiento represivo, que aporta al administrado un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos, buscándose la definición legal de un acto que ha lesionado los derechos de éste.⁷²

Este autor nos proporciona una perspectiva diferente de lo que son los recursos administrativos ya que el los considera un medio de restricción a la autoridad que dicto la resolución que se presupone viola los derechos del gobernado en tanto no quede acreditada por esta vía impugnativa la legalidad de la misma.

La definición que nos proporciona el Doctor Delgadillo Gutiérrez no difiere mucho de las mencionadas con anterioridad toda vez que él considera que el recurso administrativo es un medio de defensa que la ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto administrativo dictado por un mismo órgano o por su inferior jerárquico.⁷³

Es observable la afinidad de los diferentes autores citados al marcar que el recurso administrativo erige un medio legal de impugnación a través del cual el particular que se ve afectado puede oponerse a un acto o resolución de carácter administrativo con el propósito de obtener su revisión.

Por mi parte considero que el recurso administrativo es un medio de defensa con el que cuenta el particular para atacar los actos o resoluciones dictados por la administración pública y con los cuales se ve afectada su

72 NAVA, Negrete Alfonso. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa S.A., México, 1959.

73 DELGADILLO Gutiérrez, Humberto. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO, Editorial Limusa S.A. de C.V., Tercera Edición, México, 1995, Pág. 187.

esfera jurídica ya sea por que no se aplicaron los preceptos jurídicos o fueron aplicados erróneamente.

2.2.3 NATURALEZA JURÍDICA

Existen diversas corrientes que pretenden especificar cuál es naturaleza jurídica del recurso, ya que existen distintos tratadistas que consideran el recurso como un privilegio de la administración pública toda vez que le otorga a ésta la oportunidad de corregir sus errores, en tanto que otros la consideran como un medio de defensa del particular en caso de que se vean vulnerados sus intereses por la ilegalidad en los actos de la administración pública.

En concordancia con la primera corriente encontramos a Jesús González Pérez, quien al realizar un análisis al respecto afirma que si la autoridad puede por sí, sin acudir a los tribunales, dirimir los conflictos que surgen entre ella y los administrados, precisamente en ejercicio de esa misma facultad decide los recursos que se deducen contra los actos administrativos.⁷⁴

Hauriou opina que los recursos administrativos son una forma de que la administración se haga justicia por sí misma.⁷⁵

Al respecto Serra Rojas afirma: El principio de legalidad es la piedra angular del estado de derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la administración

⁷⁴ GONZALEZ Pérez, Jesús. LOS RECURSOS..., Op. Cit. Págs. 35 y 36.

pública, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del mismo orden jurídico.⁷⁶

Así mismo afirma que los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la administración para mantener el control de la jerarquía administrativa a través del cumplimiento de la ley.

Es determinante este autor al afirmar de manera tácita que la existencia de los recursos administrativos encuentran su fundamento en la falibilidad humana, por lo cual es un medio de la administración de carácter preponderantemente administrativa y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intromisión de autoridades judiciales o de controles legislativos.

Emilio Margain considera que mediante el recurso administrativo se le da la oportunidad a la administración pública para corregir sus errores, pero ello no significa que su finalidad sea precisamente otorgar una prerrogativa a la autoridad, si no más bien es su consecuencia, pues fundamentalmente sirve de instrumento al particular para que éste, en la vía prejudicial, pueda obtener de la autoridad la modificación o la invalidación de una resolución ilegal.⁷⁷

No obstante la diversidad de criterios de los distintos autores expuestos, existe una unificación de ideas al concurrir en la conclusión de que mediante el recurso administrativo se le da la oportunidad a la administración pública de enmendar sus errores, sin embargo, no constituye por ello una

75 HAURIU, Maurice. LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA DE 1892 A 1929, Tomo II, Pág. 69. Citado por MARGAIN Manóu, Emilio. EL RECURSO..., Op. Cit. Pág. 57.

76 SERRA Rojas, Andrés. DERECHO..., Op. Cit. Pág. 598.

77 MARGAIN Manóu, Emilio. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION O DE LEGITIMIDAD, Editorial Porrúa, México, 1995, págs. 57 y 58.

prerrogativa de la misma toda vez que otorga al particular un medio de defensa eficaz sin tener que llegar a la vía judicial, con todas las consecuencias que esto implica.

Pretender concretar la naturaleza del recurso administrativo implica en la mayoría de las ocasiones enfrentarnos a ciertas divergencias doctrinarias, ya que hay quien considera que al resolverse el recurso se ejecuta un acto jurisdiccional; tal es el caso de Héctor Escola quien afirma que los recursos administrativos constituyen formas de control jurisdiccional.⁷⁸

En la misma posición encontramos a Gabino Fraga quien manifiesta que para poder otorgarle el carácter de acto jurisdiccional se ha establecido el análisis que a continuación expongo:

- a) Primeramente debe existir una discrepancia entre el particular afectado y el órgano administrativo que ha realizado el acto.
- b) En segundo lugar; que la tramitación del recurso que se instituye en la ley tiene un procedimiento similar al jurisdiccional.
- c) Y por último que las leyes establecen que el afectado por una resolución administrativa puede decidir en defensa de sus intereses, por la vía administrativa, o bien por la jurisdiccional marcando que son equivalentes por lo que respecta a la resolución que recae al recurso.

No obstante el anterior razonamiento, hay quienes apoyan el principio de que el recurso es de orden administrativo y no jurisdiccional argumentando lo siguiente:

⁷⁸ ESCOLA, Héctor J. TRATADO TEORICO..., Op. Cít. Pág. 258.

1. El recurso implica una función administrativa y no jurisdiccional.
2. En el recurso administrativo no existe una verdadera controversia

La existencia de ciertas similitudes entre los diversos procedimientos ya sean estos administrativos, judiciales etc., no es suficiente para determinar que estamos en presencia de una función jurisdiccional. Y concluyen, que aún cuando la ley establece paralelos al recurso administrativo y al procedimiento judicial, no llevan intrínseca identidad en cuanto a la naturaleza jurídica de estos, ya que en el recurso administrativo no existe propiamente un órgano independiente frente al cual se dirima la controversia.

Basándonos en lo anterior podemos concluir que en el momento de resolución de los recursos propios de su competencia, el órgano administrativo emite una resolución inherente sólo a la administración pública y no de carácter jurisdiccional toda vez que el acto corresponde a una autoridad diferente de la jurisdiccional.

2.2.4 EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO UN MEDIO DE CONTROL

Los diferentes funcionarios que integran la administración pública tienen la obligación dentro del ejercicio de su función de sujetarse a ciertas reglas, sin embargo, regularmente ya sea por ignorancia de las mismas, imparcialidad, corrupción etc.; emiten resoluciones no apegadas a los preceptos legales establecidos, generándose así que dichos órganos en el ejercicio de su función dicten resoluciones ilegales y por consecuencia arbitrarias.

Esto se ve más fortalecido aún por la existencia de normas discrecionales, ya que muchas veces se confunde el ejercicio de las mismas con la inobservancia de la ley.

Todas estas contingencias ponen de manifiesto la necesidad de que exista un mecanismo de control de legalidad de las resoluciones que la administración pública emite, lo cual permite en un momento determinado una mayor observancia de las leyes, y consecuentemente una mayor eficiencia de las mismas, así como de la función que realiza la administración pública toda vez que genera una administración de justicia más recta por el respeto que hacia los derechos de los gobernados implica.

A este respecto Emilio Margain afirma: El control administrativo se debe aplicar tanto a la actividad reglada de la administración pública como a la discrecional, pues precisamente al emitir un acto discrecional, la autoridad podría caer en un abuso de poder, el cual se evita con los medios de control administrativo.⁷⁹

Por tanto, consideramos que la actividad discrecional de la autoridad no debe contravenir la legalidad de las normas que rigen sus actos.

Bajo este orden de ideas resulta claro que el recurso administrativo es uno de los medios más eficaces con que cuentan los órganos que integran la administración pública, para supeditar sus actuaciones a lo que se establece en la ley.

⁷⁹ARMIENTA Hernández, Gonzalo. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, Editorial Porrúa S.A., México, 1991, Pág. 68.

Gonzálo Armienta afirma que es un medio de control *a posteriori* ya que éste se interpone precisamente para verificar la legalidad de los actos emitidos por la autoridad.

Estimo, por tanto, que es un medio de control efectivamente *a posteriori*, ya que esta encaminado a verificar la legalidad de actos o resoluciones previamente emitidos por la ley, sin embargo, considero que constituye también un medio de control previo, ya que el conocimiento de su existencia impide en un momento determinado que al emitir su resolución la autoridad utilice sólo su libre albedrío sin tomar en cuenta los preceptos jurídicos instaurados.

2.2.5 CARACTERÍSTICAS DE LOS RECURSOS

Las características de los recursos son esas notas esenciales que lo distinguen de cualquier otra vía impugnativa.

Armienta Hernández señala: La finalidad del recurso es controlar las decisiones de los órganos administrativos, para que éstas se emitan conforme a derecho.

En segundo lugar siempre habrá de interponerse ante un órgano de la administración pública para su trámite y resolución, ya sea ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado o bien ante una autoridad superior; debiendo formar parte de la administración activa.

Esto nos aclara, es básico en virtud de que si el recurso se interpone ante una autoridad ajena a la administración pública, ya no sería un recurso administrativo sino judicial. Sólo están legitimados para interponer el recurso,

el administrado, su representante legal o su apoderado. El objeto del recurso es el reaceramiento de actos de la administración pública. Son instrumentos jurídicos de protección a la esfera jurídica del administrado.⁸⁰

De conformidad con el autor anterior se manifiesta Escola quien señala lo siguiente:

1. Los recursos administrativos constituyen siempre una actividad de control.
2. Los recursos administrativos se llevan a cabo por órganos de la misma administración ya sea que se trate de órganos especializados o comunes, pero siempre integrantes de la administración activa.
3. Constituyen una actividad de control de tipo correctivo.
4. Sólo se originan por la instancia de parte interesada, que es quien articula y promueve el recurso. La administración no puede tramitar de oficio un recurso.
5. Constituyen formas de control de tipo jurisdiccional.
6. Los recursos administrativos se plantean contra actos administrativos con el objeto de revocarlos o modificarlos.
7. Tienen por objeto el mantenimiento de la juricidad administrativa.⁸¹

Fundamentándonos en los criterios de estos autores y por todo lo anteriormente expuesto considero que los recursos administrativos están revestidos de características esenciales tales como las siguientes:

Estos constituyen siempre un medio de control del órgano administrativo, toda vez que permiten al gobernado salvaguardar sus

80 ARMIENTA Hernández, Gonzalo. LOS RECURSOS.... Op. Cit. págs. 79 - 80.

81 ESCOLA, Héctor J. TRATADO TEORICO.... Op. Cit. págs. 214-215-216.

derechos en caso de que estos se vean vulnerados por resoluciones provenientes de la misma administración, por la cual deben ventilarse ante ésta, bajo este orden de ideas se erigen también como una garantía de control de juridicidad de los actos administrativos, ya que estos recursos tienen por objeto impugnar estas resoluciones para que sean revocadas o modificadas cuando se presupongan ilegales.

2.2.6 ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Delgadillo Gutiérrez nos señala los siguientes:⁸²

1. Un acto administrativo previo. Esto es entendible ya que si no existiese éste acto de la administración pública, no habría materia para que se pudiera interponer el mismo, y el particular no vería afectada de modo alguno su esfera jurídica.
2. Un interés jurídico lesionado. Es decir, que el acto emanado de la autoridad no se apegue a derecho y le cause al gobernado un agravio directo, personal y actual.
3. Previsión de la ley. Debe existir un derecho positivo que contemple la procedencia del recurso.
4. Instancia de parte. Toda vez que la administración no puede interponer recursos de oficio.

⁸² DELGADILLO Gutiérrez, Humberto. ELEMENTOS..., Op. Cit. págs. 187-188.

5. Procedimiento administrativo. Ya que se lleva a cabo ante una autoridad administrativa quien en su caso resolverá la instancia.
6. Mantenimiento de la legalidad. Ya que el objeto de los recursos es propiamente verificar que las resoluciones emitidas por los diversos órganos administrativos hayan sido dictadas conforme a un derecho positivo vigente.

Otros autores manifiestan que existen dos clases de elementos: los esenciales y los secundarios. Margain Manatou señala por su parte dos elementos esenciales de validez: El primero es que el recurso administrativo esté establecido por el ordenamiento legal correspondiente; y el segundo, la existencia de una resolución administrativa.⁸³

No discrepo de las consideraciones que hace Margain con relación a los requisitos de existencia ya que si el recurso no esta contemplado en la legislación vigente este no produce efecto jurídico alguno y por otra parte si no existiera una resolución administrativa previa al recurso no habría fundamento alguno para interponer dicho medio de impugnación.

Por su parte Sergio Francisco de la Garza enumera como elementos esenciales:

1. Una ley que establezca el recurso;
2. Un acto administrativo contra el que se promueve el recurso;
3. La autoridad administrativa, quien debe tramitarlo y resolverlo;
4. La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente; y,

⁸³ MARGAIN Manatou, Emilio. EL RECURSO..., Op. Cit. pág. 181.

5. La obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.⁸⁴

En cuanto a las manifestaciones que hace este autor estoy de acuerdo con él en cuanto hace a los primeros cuatro puntos ya que como se menciono con antelación es necesario que el recurso se contemple en la ley para efectos de que tenga consecuencias jurídicas, un acto administrativo previo, sin el cual no habría materia para interponer el recurso, la autoridad administrativa ante la cual se trámite y resuelva, como recordamos es uno de los elementos que caracteriza al recurso administrativo, la afectación de la esfera jurídica del gobernado sin la cual no habría legitimación para interponer el recurso.

En cuanto al último elemento que este nos menciona discrepo un poco ya que esto no caracterizaría propiamente al recurso sino formaría parte de la competencia de la autoridad ante quien se ventile el mismo. En cuanto a los elementos secundarios, podemos afirmar que no resultan indispensables para la existencia del recurso, sin embargo, sí para su substanciación como nos lo especifica a continuación Emilio Margain:

1. Término dentro del cual ha de hacerse valer;
2. Autoridades ante quien debe hacerse valer;
3. Período de admisión de pruebas;
4. Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas;
5. Momento en el que empieza a correr el término;
6. Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.⁸⁵

⁸⁴ DE LA GARZA, Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO, Décima Séptima Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1992, Pág. 779.

Es evidente que estos elementos no forman parte fundamental de la existencia del recurso; no obstante si son parte medular de la substanciación del mismo, lo que nos permite en un momento determinado verificar la legalidad de éste, para satisfacer las necesidades de los particulares que se vean afectados por las resoluciones emitidas por los órganos administrativos y que hagan uso de este medio de defensa para restablecer los derechos que les hayan sido violados.

CAPITULO III

LA QUEJA

3.1 CONCEPTO

Existe cierta controversia alrededor de la denominación de recurso que se le da a la queja toda vez que como pudimos observar en el capítulo anterior los recursos deben contar con ciertas características algunas de las cuales, como veremos en el presente apartado no son satisfechas por la queja.

A este respecto el Dr. Octavio Hernández afirma lo siguiente: La queja obedece al hecho de que el auto o la resolución judicial en cuya contra se promueve, no se ha ejecutado debidamente. De modo que ni siquiera se impugna en ocasiones la actuación del órgano judicial, puesto que la queja procede en ciertos casos en contra de una autoridad obligada por el auto o por la resolución indebidamente cumplido. En tal caso, la queja es un incidente y no un recurso.¹

En discrepancia con este autor Héctor Escola afirma: El recurso de queja es aquel recurso administrativo que se interpone a fin de impugnar el acto por el cual se declaró la improcedencia de un recurso jerárquico o de un recurso de alzada, de modo de hacer viable la tramitación de éstos, y que se deduce ante el órgano administrativo competente para resolver dichos recursos.²

1 HERNANDEZ, A. Octavio. CURSO DE AMPARO, Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1983, Pág. 331.

2 ESCOLA, Héctor, J. TRATADO TEORICO..., Op. Cit. Pág. 443.

Eduardo Pallares expone lo siguiente: Las disposiciones legales que conforman el capítulo dedicado al recurso de queja, son carentes de unidad, además de tener una calidad jurídica muy baja, ocasionándose con ello la imposibilidad de elaborar una doctrina científica que le sirva de base, pues todos obedecen a un empirismo arbitrario y no tienen otra razón de ser que la voluntad más o menos oportunista de quienes la realizaron.³

Rafael de Pina y Pina Vara definen al recurso de queja como un medio de impugnación utilizado en relación con aquellos actos procesales del juez y contra los de los ejecutores y secretarios que quedan fuera del alcance de los demás recursos legalmente admitidos.⁴

Sodi por su parte también lo considera como recurso ya que afirma: La queja es un recurso que da la ley y como todo recurso, tiene por objeto acudir a un juez, o tribunal en solicitud de que se enmiende el agravio que el recurrente cree haber sufrido por alguna resolución que le causa daño.⁵

El Lic. Rafael Pérez Palma afirma: El recurso de queja, es un recurso difícil de comprender, su nombre mismo se presta a conclusiones, pues es sinónimo de acusación de querrela o de denuncia. Se supone que habría de operar como recurso con efectos revocatorios, otras veces como simple trámite administrativo que busca la sanción o el castigo del funcionario, por eso, irónicamente, en la jerga de los tribunales se distingue, entre la queja recurso y la queja chisme. Para otros autores la queja es un recurso híbrido, amorfo, anómalo e impreciso, pues nadie, dice lo que comprende, ni el

3 PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO TEORICO Y PRACTICO DEL JUICIO DE AMPARO, Tercera Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1975, pág. 14.

4 DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO..., Op. Cit. Pág. 443.

5 Citado por el Lic. CORTES Figueras, Carlos. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO, Tomo II, Núm. 5, Enero - Marzo, México, D.F., 1952, Pág. 167.

código que lo define, tampoco se sabe a ciencia cierta, si su interposición traerá como consecuencias la revocación del acto, y se ignora si tendrá o no efectos suspensivos, su tramitación contra secretarios es desconocida como se desconocen también sus efectos.⁶

Becerra Bautista afirma: La palabra queja se aplica a una verdadera acusación contra los funcionarios judiciales, cuando cometen faltas oficiales en el desempeño de sus labores.⁷

El Lic. Alfredo H. Martín del Campo establece que el recurso de queja es una institución anómala, cuya fisonomía jurídica no está bien definida, y que se destaca entre los demás recursos por diversas notas esenciales que le otorgan originalidad indiscutible, además el código es omiso en lo que respecta a la determinación de los diversos efectos que pueda producir ya que no hay disposición legal alguna que lo precise. El intérprete ha de salvar esta grave omisión integrado a la ley por vía de analogía y tomando en cuenta los efectos que lógica y necesariamente debe tener el recurso.⁸

Podemos observar que con respecto a la queja hay mucha discrepancia entre los diversos autores toda vez que no hay unificación de criterios que permitan establecer si es o no un recurso, sin embargo considero que no es un recurso, en virtud que su intención no es en ningún momento revisar el fondo del asunto con el fin de modificarlo o cambiarlo como seria el caso se los recurso, en consecuencia puede considerársele desde mi punto de vista una instancia en virtud de la cual los administrados pueden impugnar las

6 PEREZ Palma, Rafael. GUIA DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Séptima Edición, Cárdenas Editor, México, 1986, Pág. 817.

7 BECERRA Bautista, José. EL PROCESO CIVIL EN MEXICO, Editorial Porrúa, México, 1990, Pág. 667.

8 DEL CAMPO, Alfredo H. Martín. EL RECURSO DE QUEJA, Primera Edición, Editorial Impresores, Guadalajara, Jal., 1985, Págs. 29-30.

actuaciones de la autoridad que presuponga vulneren su esfera jurídica, al respecto añado las siguiente consideraciones:

Primeramente: La queja es una instancia donde se pretenden impugnar las actuaciones de la autoridad cuando las encargadas de cumplir con lo establecido en las resoluciones judiciales no se apegan a las mismas, lo hacen con exceso o simplemente no llevan a cabo lo ordenado en éstas.

En segundo lugar no existe un acto administrativo que lesione los derechos del particular, ya que la instancia de queja no ataca el fondo de la resolución sino el incumplimiento de ésta.

Ahora bien no obstante que la queja no esta prevista en ley ni como recurso, incidente o alguna otra figura jurídica, su función es trascendente ya que es por este medio se pretende salvaguardar la legalidad de los actos de las autoridades encargadas de cumplir lo que se determina en las sentencias judiciales.

Y por último su objetivo no es el de someter a revisión un acto administrativo que lesione su esfera jurídica con el fin de modificarlo, suspenderlo y en su caso revocarlo; ya que como afirmamos con antelación la materia de la queja no es el acto en sí, sino el cabal cumplimiento del mismo.

3.1.1 ANTECEDENTES

Por lo que respecta a los antecedentes inmediatos de esta figura Estrella Méndez Sebastián citando a su vez a diversos autores nos hace la siguiente recopilación: El recurso de queja se estableció en nuestro Código

de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1932 (aún vigente), tiene como antecedente inmediato el antiguo recurso de denegada apelación el cual estaba reglamentado en la antigua legislación española. El derecho procesal español, desde la más antigua jurisprudencia, concedía el recurso de queja contra:

1. La delegación del recurso de apelación.
2. Por inadmisión del recurso de casación.
3. Por quebrantamiento de formas y,
4. Contra la denegación de la certificación de la sentencia.

El recurso de queja era potestativo para las partes. Lo llamaban extraordinario por cuanto a que si negaban la apelación, aún tenían a su disposición el recurso de reposición, pero como no producía efecto la reposición desde el momento que el juez había negado la apelación por estimarla improcedente, la reposición era negada igualmente. Por este motivo la ley procesal española concedió el recurso de queja cuando fuese negada cualquier apelación.⁹

Este recurso se tramitaba presentándose un escrito de agravios ante el tribunal superior, y pedido informe al juez la sala resolvía lo que creyera justo, pudiendo ser dos las resoluciones que se dictaran como consecuencia de la interposición de la queja: a) Estimar que fue bien denegada la apelación, o b) Por el contrario que debió otorgarse, remitiéndose en el primer caso testimonio de la resolución al juez para constancia en autos, y en

⁹ SODI, Demetrio. LA NUEVA LEY PROCESAL, Tomo II, Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1946, Cít, Págs. 151 y 152. por ESTRELLA Méndez, Sebastián. ESTUDIOS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACION EN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL D.F.: Y LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1987, Pág. 102.

el segundo ordenándose al juez la remisión de los autos, si era procedente el recurso de apelación.¹⁰

Por otro lado Becerra Bautista nos remonta a la Ley del Enjuiciamiento Civil de 1855, dentro del derecho español es la única que contempla ya a la queja como un recurso ordinario.

El recurso de queja. Según Vicente y Caravantes era el que interponía la parte cuando el juez denegaba la admisión de una apelación u otro recurso ordinario, que procedía conforme a derecho, o cuando se cometían faltas o abusos en la administración de justicia, denegando las peticiones justas, ante el superior, haciendo presente las arbitrariedades del inferior, a fin de que las evitara, obligándole a proceder conforme a la ley. Tenía por objeto (observa el citado autor) sostener las disposiciones legales sobre la admisión de las apelaciones y demás recursos, pues de nada serviría que la ley concediera el uso tan importante de estas nuevas instancias, si dejara al arbitrio judicial admitirlas o negarlas.¹¹

Concluimos así que no obstante no existir propiamente un concepto de lo que es la queja en nuestra legislación vigente no es una figura nueva, ya que como podemos observar la necesidad que tiene el gobernado de que se le respete el ámbito de su esfera jurídica hace posible el surgimiento de figuras e instituciones que en su momento hagan valer sus derechos no siendo la queja la excepción.

10 SODI, Demetrio. LA NUEVA LEY..., Op. Cit. Pág. 152.

11 BECERRA Bautista, José. EL PROCESO..., Op. Cit. pág. 580-581.

3.1.2 NATURALEZA JURÍDICA

Al intentar determinar cual es la naturaleza jurídica propia de la queja nos enfrentamos a un problema, dado que no se han podido unificar criterios al respecto, en virtud de que carece de una definición aún dentro de las leyes que la contemplan, sólo se hace mención a la misma, pero omiten dar un concepto que permita en un momento dado delimitar que es, si un recurso, un proceso impugnativo o una instancia.

El Dr. Octavio Hernández califica a la queja como un incidente y no propiamente como un recurso estableciendo el siguiente razonamiento:

En efecto: El artículo 95 de la Ley de Amparo, tiene nueve fracciones que señalan los diferentes casos en que procede la queja. De estas fracciones, las marcadas con los números II, III, IV, parte de la VIII y IX indican que la queja procede por exceso o defecto en la ejecución de diversos autos o resoluciones judiciales. Podemos advertir que la interposición de la queja no tiende, como la generalidad de los recursos, a que se examinen nuevamente los fundamentos de la resolución combatida para que ésta sea modificada, revocada o, en su caso, confirmada, sino a constreñir el órgano obligado por el auto o la resolución en cuya contra se promueve la queja, a ajustarse a los términos materiales y jurídicos de él.

Es clara la posición de este autor en cuanto que la queja no puede ser considerada como recurso por carecer de los elementos esenciales para ser calificada como tal.

Por su parte Estrella Méndez, alude al Código de Procedimientos Civiles, para intentar en su momento determinar la naturaleza jurídica de la queja, éste pues expone:

En nuestro Código de Procedimientos Civiles, podemos observar que la queja está reglamentada como recurso, y como vía de sanción administrativa en contra de la persona de un funcionario. En el primer caso nos encontramos en presencia de un verdadero medio de impugnación de las resoluciones judiciales, en el segundo no debe considerarse como un medio de impugnación, sino como una medida que tiene el litigante para acudir ante el superior del funcionario a efecto de que éste conozca las faltas, negligencias u omisiones en que incurren diversos funcionarios en el desempeño de sus labores y se les sancione mediante una corrección disciplinaria (apercibimiento, amonestación, multa, privación del derecho, del descenso, suspensión temporal del empleo y la privación del empleo), en los casos que la ley lo determina.¹²

Este autor no sólo lo califica de recurso, sino que le da una naturaleza no sólo distinta, sino novedosa al calificar a la queja como una vía ya no de impugnación sino de sanción administrativa dependiendo del caso en que nos encontremos.

Castillo Larrañaga, José y de Pina, Rafael califican a la queja como un medio de impugnación utilizable frente a los actos judiciales que quedan fuera del alcance de los demás recursos, para dar oportunidad al Tribunal Superior de corregir los defectos de las decisiones y utilizable igualmente frente a los actos de los ejecutores y secretarios ante el juez titular del órgano a que pertenezcan, en condiciones análogas y con idéntico objeto que el interpuesto ante el tribunal superior.¹³

12 ESTRELLA Méndez, Sebastián. ESTUDIOS DE LOS MEDIOS..., Op. Cit. Pág. 101.

13 CASTILLO Larrañaga, José y DE PINA, Rafael. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1958, Pág. 315.

Estos autores le dan a la queja el carácter de vía impugnativa emergente, ya que como podemos observar su interposición esta supeditada a la negación de la oportunidad de apelar por cualquier otro medio o recurso.

Por su parte Becerra Bautista considera a la queja como un verdadero proceso y en otros un simple procedimiento impugnativo; otorgando para el efecto la siguiente explicación:

En efecto, es proceso impugnativo cuando se tramita ante un tribunal distinto del que pronunció la resolución impugnada y es simple procedimiento impugnativo cuando se tramita ante el propio órgano jurisdiccional del que forma parte el funcionario en contra de quién se hace valer.¹⁴

Por lo que respecta la Código Fiscal de la Federación se ha omitido precisar si la queja prevista en el artículo 239 Bis constituye un recurso, un incidente o alguna otra figura, pues sólo la denomina de manera imprecisa como queja, por lo tanto en la vida práctica se le considera incidente, instancia en algunos casos y otros tantos como recurso acorde al propio criterio del particular que se sirva de la misma.

Como hemos observado para algunos autores la naturaleza de esta figura es la de un recurso, en virtud del momento procesal en que se presenta, una vez concluido el juicio, y por el objeto que se persigue con su creación, el cual consiste en otorgar un medio para hacer cumplir las decisiones del órgano jurisdiccional y que el administrado o la autoridad no quede en estado de indefensión.

¹⁴ BECERRA Bautista, José. EL PROCESO..., Op. Cit. Pág. 667.

A este respecto discrepo de esta consideración, toda vez que uno de los presupuestos, que dan lugar a la interposición de un recurso es la existencia de un acto administrativo, con el objetivo de someter a revisión el mismo y en su momento revocarlo o modificarlo.

Con el objeto de llegar a una conclusión con relación a la naturaleza misma de la queja es necesario tomar como punto de referencia a la Ley de Amparo, en la cual la figura que nos ocupa goza de una naturaleza mixta parecida a la del recurso de queja y a la del incidente de inejecución de sentencia.

En concordancia con el artículo 95 en su fracción IV de la ley de Amparo la de queja es procedente contra las autoridades responsables, si estas incurren en exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107 fracciones VII y IX, de la Constitución Federal en que se haya concedido al quejoso el amparo.

Por otra parte y de conformidad con lo que prevén los artículos 104-107 de la Ley de Amparo, en forma incidental se puede denunciar el incumplimiento de la sentencia y acorde al artículo 108 del mismo ordenamiento la repetición del acto reclamado.

De esta forma consideramos que la queja como medio impugnativo no especificado tiene distinta procedencia, en virtud de que en nuestro país diversas son las leyes que contemplan a la queja, la mayoría de éstas le da el rango de recurso.

No obstante lo anterior y tomando como punto de referencia, que dentro del Código Fiscal de la Federación se ha omitido precisar si la queja constituye un recurso, un incidente u alguna otra figura considero a la misma

como una instancia en virtud de que es por este medio que se insta a la autoridad a dar cumplimiento a las resoluciones que dicta el órgano jurisdiccional una vez agotado el estudio de la cuestión controvertida.

A continuación expondremos de manera enunciativa los medios de defensa afines a la figura materia de nuestro estudio.

En Ley de Amparo son dos los medios de defensa a través de los cuales podemos impugnar la inactividad de las autoridades que genera el incumplimiento de las ejecutorias o bien que al emitirse una nueva sentencia en cumplimiento de ejecutoria se incurra en exceso o defecto, en esta situación los administrados cuentan como los incidentes de inejecución de sentencia y el recurso de queja.

Dada la similitud de estas figuras con la instancia de queja en nuestro Código Fiscal de la Federación, consideramos que estas constituyen el cimiento sobre el cual nació la instancia de queja en materia fiscal.

a) LEY DE AMPARO

En cuanto a la ley de amparo se refiere la queja es procedente no sólo en el caso de incumplimiento de la sentencia e aquí los casos en que es procedente.

1. Contra autos dictados por la autoridad que admitan una demanda notoriamente procedente.
2. Contra incumplimiento, exceso o defecto del acto que determine la suspensión provisional del acto reclamado.

3. **Contra la falta de cumplimiento del auto que concede libertad bajo la caución del quejoso.**
4. **Contra las autoridades responsables por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se la haya concedido el amparo.**
5. **Contra las resoluciones que se dicten durante el juicio y no admitan revisión o bien contra autos dictados que no sean recurribles en sentencia definitiva.**
6. **Contra la sentencia definitiva dictada en el incidente de reclamación, si el importe de lo establecido por ésta excede de 30 días de salario.**
7. **En contra de las autoridades responsables cuando no provean la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen la misma, cuando la admisión de fianzas o contrafianzas sean rehusadas.**
8. **Al admitir fianzas que no reúnan los requisitos legales, cuando nieguen al quejoso su libertad provisional, o bien cuando las resoluciones dictadas por las autoridades causen daño o perjuicios a los interesados.**

Podemos observar que el espectro de posibilidades en las cuales, es procedente la queja es muy amplio ya que no sólo se limita a su interposición al incumplimiento de la sentencia, sin embargo, existe una característica común en cuanto a la procedencia de la queja, la ley de amparo y el código fiscal, se requiere la definitividad del acto o sentencia, así como el incumplimiento de la misma, ya que en cualquiera de los casos, ya sean actos o sentencias causan daño o perjuicio al agraviado.

3.2 LA QUEJA EN MATERIA FISCAL

3.2.1 ANTECEDENTES DE LA QUEJA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Dentro de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, y en el Código Fiscal de la Federación de 1938, así como el de 1966 no existen mecanismos conforme a los cuales puedan hacerse cumplir las determinaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que ni siquiera se menciona, en los casos en los cuales se declare la nulidad de la resolución impugnada para los efectos de que se emita una nueva, la forma de hacer cumplir esa determinación, ni las consecuencias de su incumplimiento.

Es en las reformas publicadas en enero de 1967 al Código Fiscal de la Federación donde aparece por primera vez regulada la queja en materia fiscal, sin embargo, no es, sino hasta el Código de 1981 cuando se hace mención por vez primera de la obligación que tienen las autoridades de cumplir con las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en un plazo determinado.

La instancia de Queja, tal y como lo disponen los artículos 238 y 246 del Código Fiscal Federal de 1966, y del vigente hasta el código fiscal de 1981, respectivamente, deberá interponerse por escrito dirigido al presidente del Tribunal Fiscal de la Federación ante la Sala Regional que supuestamente hubiese emitido una resolución violatoria de la Jurisprudencia, dentro de los quince días siguientes a aquel en que hubiese surtido sus efectos la notificación de dicha resolución.

Al escrito de referencia, se acompañarán los copias necesarias para el traslado a las partes que hubiesen intervenido en el juicio, y a la Sala

Regional que hubiese dictado la resolución que se considere violatoria de la Jurisprudencia.

La Sala Regional, una vez recibido la queja, la turnará al presidente del Tribunal, él cual, si al recibirla se percata de que es notoriamente improcedente o extemporáneo, está facultado para desecharlo; en caso contrario, lo admitirá.

En el auto de admisión, el presidente designará al Magistrado Instructor y ordenará correr traslado a la contraparte, por el término de cinco días para que señale, si así lo estima conveniente, cuáles son las razones por las que considera que no existe la violación de la Jurisprudencia a que se refiere el recurrente y una vez transcurrido dicho plazo, el Magistrado Instructor deberá formular el proyecto respectivo, en un plazo que no excederá de un mes, a partir del día en que se haya recibido el expediente del juicio.

Desde luego, y dado el volumen de asuntos que deben resolver los magistrados, pensamos que es sumamente difícil que los mismos formulen la resolución de la instancia dentro del plazo mencionado.

El Magistrado Instructor, una vez que haya elaborado el proyecto respectivo, lo turnará a la Secretaría General de Acuerdos, para que ésta señale la fecha en que el mismo deberá ser discutido y aprobado, en su caso, por los magistrados que integran la Sala Superior.

Los artículos 239 y 247 del Código Fiscal de la Federación de 1966, y el de 1981, señalan que si la Queja es procedente y fundada, la Sala Superior revocará la resolución recurrida, a menos que considere que deba sustituir por otros motivos legales o porque resuelva modificar su Jurisprudencia.

Con base en los preceptos antes mencionados, podemos concluir que habrá ocasiones en que no obstante que la Queja sea interpuesta, ya sea por los particulares o por las autoridades se encuentre debidamente fundada, la sentencia que resuelve violatoria de la Jurisprudencia quedará subsistente. Ello, a nuestro juicio, será cuando la Sala Regional de que se trate además de las consideraciones violatorias de la citada Jurisprudencia, emita otras que sean diversas y suficientes para que su sentencia quede firme.

En cambio, si la queja es procedente pero infundada, lo cual sucederá cuando no se demuestre que hubo violación por parte de la Sala Regional de que se trate, a la Jurisprudencia del Tribunal, la sentencia correspondiente quedará firme, y lo mismo sucederá si al modificar su jurisprudencia, la Sala Superior sostiene el mismo criterio que se sostuvo en la sentencia que ante ella se recurre.

Con la Reforma de 1987, se introduce en el Código Fiscal de la Federación, el artículo 239 TER., el cual señala que en los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, acorde con las reglas que en dicho precepto se enumeran.

Gracias a esta figura los administrados o contribuyentes cuentan con un mecanismo para defenderse de los casos de incumplimiento de sentencia.

CAPITULO IV

TRAMITACION DEL PROCEDIMIENTO DE QUEJA

4.1 ANTECEDENTES

La instancia de queja se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, quien como órgano jurisdiccional administra justicia administrativa, sin embargo las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, desde su nacimiento, no son susceptibles de ser ejecutadas por la vía coactiva, ya sean desfavorables al administrado o contribuyente, o incluso a las autoridades administrativas, lo anterior es consecuencia de varios supuestos: el primero, que el Tribunal Fiscal de la Federación, es un Tribunal Administrativo preponderantemente de anulación y que el matiz de la plena jurisdicción que contiene no lo faculta para ejecutar en forma coactiva sus resoluciones; y en segundo lugar porque al controvertirse créditos fiscales, competencia mayoritaria del Tribunal Fiscal de la Federación, la ejecución de los mismos, se lleva a cabo por parte de una autoridad, ajena al Tribunal Fiscal de la Federación, mediante el procedimiento económico coactivo.

Cabe destacar que si bien es cierto que las sentencias del Tribunal son de carácter declarativo y por ende no traen aparejada ejecución, una vez que éstas han causado estado y son adversas a las autoridades administrativas, éstas cumplen de manera voluntaria con las mismas, lo que en muchas ocasiones basta con la cancelación del crédito fiscal impugnado, cuando dichas sentencias son adversas a los administrados o contribuyentes, en los casos en los cuales se controvierte un crédito fiscal, el procedimiento económico coactivo es realizado por las autoridades ejecutoras encargadas de llevarlo a cabo.

Sin embargo, existen casos en los cuales ya sea por ignorancia, mala fe o franco desacato, las autoridades incumplan con las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, sin que existiera dentro del ámbito del procedimiento contencioso administrativo algún mecanismo conforme al cual se diera cabal cumplimiento a dichas sentencias.

Acorde a lo expuesto con antelación se desprende que no existe dentro del procedimiento contencioso un medio a través del cual se pueda obligar a los administrados o a las autoridades administrativas a cumplir con las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, lo que en consecuencia genera que se cree un mecanismo sancionador en caso de la indebida repetición del acto anulado, el exceso o el defecto en que se incurra al cumplir una sentencia, siendo este actualmente la instancia de queja.

En virtud que el agotamiento de esta instancia como hemos tenido a bien denominarla, presupone la existencia de una sentencia dictada en el procedimiento contencioso administrativo se hace necesario conocer la forma en que se lleva a cabo el mismo.

4.1.1 PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El juicio de anulación es procedente contra todas aquellas resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que sean impugnadas por los particulares o bien la misma administración por considerarlas ilegales, sin embargo, los actos impugnados mediante este juicio deben cumplir con ciertas características para que dicho juicio sea procedente:

1) Que sea definitiva: Estaremos en presencia de una resolución de este tipo cuando la misma no admita un recurso administrativo bajo salvedad que éste sea optativo o que este sujeta a revisión de oficio. Un recurso administrativo no optativo es aquel que el contribuyente inconforme con la resolución que lo admite debe ser agotado antes de acudir al juicio de nulidad sobre ésta característica Bieisa nos dice "una resolución definitiva es la que dicta la autoridad superior y que ya no puede preverse por la propia autoridad".¹

2) Que lesionen un interés o causen un agravio o perjuicio: La resolución debe causar perjuicio a la persona a quien va dirigido, en estas circunstancias no puede un tercero impugnar una resolución definitiva cuando ha sido consentida por su titular toda vez que no existe interés jurídico.

3) Que sea personal y concreta: Una resolución de carácter general y abstracta no puede ser combatida en juicio de nulidad no obstante que sea violatoria de la ley en que se apoya en tanto no se exija su cumplimiento mediante resoluciones individuales y concretas.

4) Que conste por escrito salvo las que deriven de una negativa ficta: Consecuentemente sino existe una resolución por escrito o no ha transcurrido el término correspondiente a la negativa ficta no se satisface esta característica.

5) Que sea nueva: Es decir que la sentencia impugnada por esta vía no haya sido materia de sentencia pronunciada por el propio tribunal por lo que se estará ante la presencia de cosa juzgada.

¹ BIELSA, Rafael. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Editorial Palma, Buenos Aires, Argentina, 1954, pág.

4.1.2 PARTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO

Podemos considerar como parte a toda aquella persona que interviene por su propio derecho en la producción de un contrato o acto jurídico de cualquier especie en la materia que hoy nos ocupa las partes en el proceso se encuentran señaladas en el art. 198 de Nuestro Código Fiscal y a saber son las siguientes:

I. El demandante. Es decir el particular o autoridad administrativa cuyos intereses jurídicos hayan sido vulnerados con la emisión del acto reclamado.

II. Los demandados; son los sujetos cuyas pretensiones son irreconciliables con las de los demandantes. En nuestro ordenamiento tendrán ese carácter los siguientes:

1.- La autoridad que dicto la resolución impugnada.

2.- El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa (Juicio de Lesividad).

III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría de la República o Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, de la cual sea dependiente la autoridad administrativa que haya dictado el acto reclamado o bien impugne el acto materia de juicio. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se impugnen los actos de autoridades Federativas coordinadas emitido con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

IV. El tercero cuyos intereses sean incompatibles con la pretensión del demandante. El tercero es aquella persona que no es parte en un acto, contrato o proceso, sin embargo, las resoluciones dictadas en el mismo pueden lesionar su esfera jurídica.

Así mismo se establece en dicho artículo que en la demanda sólo podrá aparecer un demandante salvo conexidad de actos donde se afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, las cuales podrán promover en un solo escrito de demanda, previo nombramiento de un representante común; en caso contrario el magistrado instructor al admitir la demanda hará la designación. En caso contrario el escrito de demanda se tendrá por no interpuesto.

4.1.3 IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La improcedencia se da ante situaciones de hecho o de derecho que son insubsanables, impedimentos cuya existencia trae como consecuencia el desechamiento del juicio.

Los casos en los cuales es improcedente el Juicio de Nulidad son enumerados en el art. 202 en cada una de sus XIV fracciones siendo en resumen los siguientes:

1. Que no se afecte la esfera jurídica del demandante.

2. Cuando el tribunal fiscal no sea competente para conocer de dicha impugnación. Debe entenderse por competencia la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto, existen diferentes criterios de competencia material, territorial, cuantía, grado.

3. Que la resolución impugnada ya haya sido materia de otra sentencia pronunciada por el Tribunal fiscal, en el caso de que las partes fueran las mismas y el acto que se impugne sea el mismo, aun cuando las violaciones que se aleguen sean distintas.

4. Cuando exista consentimiento por las partes, es decir que no se haya pronunciado ningún medio de defensa en los términos y condiciones establecidos por la ley respecto a juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos señalados por el código respectivo.

5. Si dichas resoluciones son materia de un recurso o de un juicio que no haya sido resuelto ante alguna autoridad administrativa o ante el propio tribunal.

6. En caso de que estas resoluciones puedan ser impugnadas a través de cualquier otro recurso a excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

7. Que exista conexidad con otra resolución impugnada por medio de algún recurso o medio de defensa distinto. Se entiende que hay conexidad cuando existe identidad de partes y los conceptos de impugnación sean los mismos; en caso de que las partes sean diferentes y se invoquen distintos conceptos de impugnación, pero el acto impugnado sea el mismo o se impugne varias partes del mismo acto; que no obstante la diversidad de las

partes o los conceptos de impugnación, los actos impugnados sean unos antecedentes o consecuentes de los otros.

8. Que el acto haya sido impugnado en un procedimiento judicial.
9. Es improcedente contra ordenamientos que estipulen normas o instrucciones de carácter general y abstracto y no hayan sido aplicadas de forma particular al promovente.
10. Cuando no se haga valer ningún concepto de impugnación (Argumento lógico jurídico hecho valer para demostrar la ilegalidad del acto de autoridad.).
11. Cuando de las constancias de los autos se desprendiera que no existe el acto reclamado.
12. Que puedan impugnarse según lo estipula el art. 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o esta ya haya sido ejercida.
13. Que el acto impugnado haya sido dictado por la autoridad administrativa para cumplimentar la decisión emanada de los mecanismos alternativos de solución de conflicto regulados en el art. 97 de la Ley de Comercio Exterior.
14. En los casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición explícita del Código Fiscal de la Federación o de las leyes fiscales especiales.

15. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inicio con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal fiscal de la Federación.

La procedencia de todo acto impugnado será examinada de oficio.

Los casos en los cuales se tipifica el sobreseimiento, entendido éste como una resolución judicial, a través de la cual se declara que existe una situación de hecho o de derecho que impide que se pronuncie sobre el fondo del asunto se encuentran previstos en el art. 203 de nuestro Código Fiscal; a continuación haremos mención a estos:

1. Cuando el demandante se desista. En virtud de que el juicio de anulación se tramita a petición de parte, por tanto, si hay desistimiento se da por consentido el acto que en su caso se este impugnando.

2. Si durante el juicio aparece o sobreviene alguna causal de improcedencia; de las mencionadas con antelación.

3. Por muerte del demandante si su pretensión es intrasmitible o si su muerte deja sin materia al proceso.

4. Si la autoridad demandada deja sin efecto al acto impugnado. Toda vez que al dejarse sin efecto el acto impugnado, se deja de afectar la esfera jurídica de la persona que se pudiere ver afectada con dicho acto.

5. En todos aquellos casos en que por disposición legal exista impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial; es decir podrá afectar no la demanda en sí, sino sólo alguno de sus elementos.

El sobreseimiento es decretado por el magistrado instructor, por medio de un acuerdo, y se dice que podrá ser total o parcial, esto porque en un mismo juicio se pueden impugnar una o dos resoluciones, si es parcial se debe continuar con el juicio hasta dictar sentencia.

Acorde con lo anterior hemos encontrado que existen grandes diferencias entre sobreseimiento e improcedencia, en virtud de que en esta última se advierte que existe una causal de desechamiento, es decir no se inicia ningún juicio, en el acuerdo que se decreta la improcedencia se da la conclusión del juicio, es decir no permite que el juicio proceda. En tanto que el sobreseimiento fundamenta o justifica que no se resuelva el fondo del juicio, se admite la demanda, se establece el juicio, y de manera posterior se advierte que hay una causal de sobreseimiento o sobreviene de manera posterior se interrumpe en ese momento el juicio, es decir ya no se estudia el fondo. No obstante estas diferencias podemos advertir que tanto improcedencia como sobreseimiento impiden conocer el fondo del acto controvertido

4.1.4. LA DEMANDA

Rafael de Pina Vara en su diccionario de derecho prescribe; "La demanda es un acto procesal, verbal o escrito ordinariamente inicial del proceso en el que se plantea al juez una cuestión (o varias no incompatibles

entre sí) para que la resuelva, previos los tramites legalmente establecidos, dictando la sentencia que proceda, según lo alegado y probado.²

Podemos observar que la demanda es el medio por el cual podemos expresar nuestras pretensiones e inconformidades a la autoridad, dando así inicio a un proceso que en su momento será resuelto, previo seguimiento de un proceso, acorde a lo que cada una de las partes haya aportado.

Así pues la demanda es el escrito que utiliza el actor para activar al órgano jurisdiccional a que resuelva a su favor una pretensión; entendida esta última como la afirmación que se hace de que el derecho sustantivo ha sido violado y la exigencia del órgano jurisdiccional que tutela ese derecho; para que se repare esa violación y se haga cumplir el derecho.

a) LUGAR Y FECHA DE PRESENTACIÓN

A este respecto Nuestro Código Fiscal de la Federación en su art. 207 prescribe:

Que la demanda deberá ser presentada por escrito directamente en la sala Regional competente; dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

En caso de que la sala competente tenga cede fuera de la población de donde tenga su domicilio el demandante. Podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo; siempre que el envío sea efectuado en el lugar de residencia del demandante.

² DE PINA, Rafael y DE PINA Vera, Rafael. DICCIONARIO..., Op. Cit. Pág. 220.

En los casos en los que el demandante sea la autoridad deberá presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución. Si lo solicitado es la modificación o nulidad de un acto que favorezca a un particular; sin embargo si ha producido efectos de tracto sucesivo (De manera continua), se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier tiempo sin que se exceda de los cinco años del último efecto; Si la sentencia resulta desfavorable al particular los efectos de la misma sólo serán retroactivos a los cinco años que anteceden a la demanda.

Si el interesado fallece durante el plazo para iniciar el juicio, el plazo será suspendido hasta por un año, salvo que se haya aceptado antes el cargo de representante de la sucesión.

En aquellos casos en que la autoridad judicial haya decretado incapacidad o declaración de ausencia, el plazo para interponer juicio de nulidad también se suspenderá hasta por un año; la suspensión se interrumpirá en el momento que se acredite que se ha aceptado el cargo del tutor, del incapaz o representante legal del ausente; siendo en perjuicio del particular si durante el plazo mencionado anteriormente no se provee sobre su representación.

b) REQUISITOS FORMALES DE LA DEMANDA

Los requisitos que debe contener se encuentran marcados en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 208 y son los siguientes:

- 1.- El nombre y domicilio Fiscal, y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante, entendiéndose por domicilio el lugar

donde residen habitualmente, y a falta de éste el lugar que sea centro principal de sus negocios.

En materia jurídica existen varios tipos de domicilio siendo los más relevantes para nuestro tema de estudio los siguientes:

Domicilio fiscal: Es el que el particular registra ante la Secretaría de Hacienda.

Domicilio convencional: Es aquél que las partes designan para el cumplimiento, de determinadas obligaciones.

Domicilio legal: Se considera así al lugar donde a ley fija la residencia de una persona para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

- 2. La Resolución que se este impugnando; en virtud de que dicha resolución es la materia del juicio propiamente dicho.**
- 3. La autoridad o autoridades demandadas, y en caso de que la autoridad administrativa sea la demandante, el nombre y domicilio de él particular demandado.**
- 4. Los hechos que hayan motivado la demanda.**
- 5. Las pruebas que ofrezca, tratándose de la prueba pericial o testimonial deberán referirse a los hechos sobre los que versen las mismas y se señalan los nombres o domicilios de los peritos o los testigos.**

6. Los conceptos de impugnación; es decir las afectaciones que sufre nuestra esfera jurídica con el acto impugnado.

7. El nombre y domicilio del tercero interesado, si existe.

Si en la presentación de la demanda se omite ya sea el nombre o domicilio fiscal del demandante; la mención del acto que se esta impugnando o los conceptos de impugnación, la demanda será considerada improcedente.

Así mismo, si carece del nombre de las autoridades, particular demandados, los hechos que motiven la demanda, el ofrecimiento de pruebas o el nombre o domicilio del tercero interesado, el magistrado requerirá al promovente para que los señalen dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada la demanda o las pruebas, según corresponda.

c) ANEXOS DE LA DEMANDA

Los anexos de la demanda son todos aquellos documentos que deberán acompañar a la misma, el art. 209 prescribe que estos documentos son:

- 1. Copia de la demanda, así como de los documentos anexos a la misma para el demandado, sea este particular o autoridad; para el titular de la dependencia de la cual dependa la autoridad que emitió el acto impugnado; y para el tercero si existe.**

2. El documento donde se acredite la personalidad del demandante; o los datos donde conste dicho registro, cuando no se promueva en nombre propio; entendiéndose por personalidad la idoneidad para ser sujeto de derechos y obligaciones.
3. El documento en el que conste el acto impugnado, o en su caso la instancia no resuelta de la autoridad.
4. Constancia de la notificación del acto que se impugna, salvo en los casos en que dicha notificación haya sido realizada por correo, o si bajo protesta de decir verdad declare el demandante no haber recibido dicha constancia. En el supuesto de que la notificación fuere realizada por edictos deberá señalarse la fecha de la última publicación y el nombre del órgano que lo hizo.
5. El cuestionario que deberá desahogar el perito, previamente firmado por el demandante.
6. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, firmado por el demandante.
7. Las pruebas documentales que ofrezca.

Siendo la obligación del particular señalar los documentos considerados durante el procedimiento administrativo que contenga la información confidencial o comercial reservada.

En caso de que las pruebas documentales ofrecidas por el demandante no se encuentren en su poder deberá señalar con precisión el lugar y archivo donde estos se encuentren para que a costa de este sean solicitadas copias

de estas. En los casos en que sean documentos que el demandante pueda tener a su disposición bastara con que acompañe la solicitud correctamente presentada cinco días antes de que se haya interpuesto la demanda. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

4.1.5. LA CONTESTACION

a) LUGAR Y FECHA DE CONTESTACIÓN

Una vez emplazado el demandado, este tendrá cuarenta y cinco días posteriores a dicho emplazamiento; entendiéndose que es el acto procesal destinado a hacer saber al demandado la existencia de la demanda y la posibilidad legal que tiene de contestarla, quedando establecida de esta forma establecida la relación jurídica procesal.

La demanda deberá ser contestada en la sala regional competente.

b) REQUISITOS FORMALES DE LA CONTESTACIÓN

1. Que la contestación se presente dentro del termino legal.
2. Que se refiera de manera concreta a los hechos afirmados por el autor y que sean propias del demandado.
3. No cambiar o ampliar los razonamientos expuestos en la resolución, ni modificar fundamentos de derecho.
4. Nombre y domicilio del demandado y en su caso la clave del registro federal de contribuyente; la resolución que se impugna; la autoridad

o autoridades demandadas; los hechos que den motivo a la contestación de la demanda.

5. Anexar los documentos previstos en la fracción I al V del artículo 209.

c) ANEXOS DE LA CONTESTACIÓN

El artículo 214 de nuestro Código Fiscal señala que el demandado deberá adjuntar a su contestación:

1. Copias de la contestación y de los documentos que le acompañen, para el demandante y para el tercero señalado en la demanda, siempre y cuando este último exista.
2. El documento donde se acredite su personalidad en los casos en que el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
3. El cuestionario que deba desahogar el perito, el cual deberá firmarse previamente por el demandado.
4. Si es necesario la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial, ofrecida por el demandante.
5. Las pruebas documentales que ofrezca.
6. Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como

gubernamental confidencial. La sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

4.1.6 AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN

a) CAUSALES PARA AMPLIAR LA DEMANDA

Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación en los siguientes casos.

I. Cuando se impugne Negativa Ficta.

II. Contra el acto principal del que se desprenda el acto impugnado en la demanda, así como su notificación cuando se den a conocer en la contestación.

III. Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, tratándose de los impugnables en el Juicio Contencioso Administrativo.

IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones, que aun cuando no cambien los fundamentos de derecho de la resolución afectada, no sean conocidos por el actor al presentar la demanda.

b) REQUISITOS DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA

1. Nombre del actor y el juicio en que se actúa.

2. Adjuntar las copias necesarias para el traslado.

3. Las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

Si no se adjuntan las copias mencionadas con antelación el magistrado instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si no las presenta en dicho plazo la ampliación se tendrá por no interpuesta; Tratándose de pruebas estas se tendrán por no ofrecidas.

c) CONTESTACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA

Tratándose de la contestación de la ampliación de la demanda, el plazo para la contestación de la misma será de veinte días a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

1. El demandado en la contestación de la demanda expresara:
2. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento.
3. Las consideraciones que a su criterio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o bien demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda. Deberá referirse de manera concreta a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, expresando que los ignora por no ser propios, o exponiendo como ocurrieron estos, según sea el caso.
4. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

5. Las pruebas que ofrezca. Tratándose de las pruebas pericial o testimonial, se precisaran los hechos sobre los que deban versar dichas pruebas, señalando nombres y domicilio del perito o de los testigos.

4.1.7 LAS PRUEBAS

Rafael de Pina Vara prescribe en su Diccionario de Derecho. Prueba: "Actividad procesal encaminada a la demostración de la existencia de un hecho, un acto, o de su existencia".³

De lo anterior se desprende que la prueba es el medio por el cual se pretende demostrar hechos que acrediten las pretensiones de cualquiera de las partes y cuya finalidad es satisfacer el interés jurídico; es decir son todos aquellos elementos aportados por las partes que permiten demostrar quien tiene la razón, éstas se ponen a disposición del juzgador.

El marco legal de las pruebas lo encontramos en los artículos 230-234 y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en los casos no previstos en el Código Fiscal de la Federación.

Nuestro Código Fiscal prescribe en su artículo 230:

Que son admisibles todo tipo de pruebas excepto la confesional de autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que se limiten a documentos que obren en poder de las autoridades.

³ DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO..., Op. Cít. pág. 423.

Los tipos de prueba a los que se refiere el presente ordenamiento son; documentos públicos, documentos privados, confesional, testimonial, informes.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia.

a) VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS

Las reglas generales en este rubro son:

- 1.- El que afirma debe probar.
- 2.- El actor debe probar su acción.
- 3.-El reo debe probar sus excepciones.
- 4.-El que niega no está obligado a probar si no en el caso de que su negativa envuelva una afirmación.

Harán prueba plena.

La confesión expresa de las partes; las presunciones legales que no admitan prueba en contrario; los hechos afirmados legalmente por la autoridad en documentos públicos (no prueban la verdad de lo declarado o lo manifestado, solo prueban la manifestación de tales declaraciones).

El valor de las pruebas testimonial y pericial quedaran a criterio de la sala.

En caso de que por razones especiales, la sala no valore las pruebas sujetándose a lo previsto con antelación deberá fundar razonadamente esta parte en la sentencia.

4.1.8 INCIDENTES

Los incidentes son procedimientos establecidos legalmente para resolver cualquier cuestión que con independencia de la principal surja durante el proceso, es decir son pequeños juicios que surgen dentro del proceso y en ocasiones son paralelos al principal.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 217 contempla sólo contempla como incidentes de previo y especial pronunciamiento:

Incidentes de Previo y Especial Pronunciamiento.

I.- La incompetencia en razón de territorio.

II.- El de acumulación de autos.

III.- El de nulidad de notificaciones.

IV.- El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.

V.- La recusación por causa de impedimento.

Cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente se impondrá quien lo promueva una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente en el Distrito Federal.

Lo que caracteriza a este tipo de incidente, es que mientras se resuelve el mismo existe suspensión del juicio, por lo cual el legislador sanciona su promoción infundada, retrasando así la emisión de la resolución que de fin al juicio.

4.1.9 ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN

Podemos entender por alegato: Razonamiento o serie de ellos con que los abogados de las partes (o las personas que puedan estar autorizadas al efecto) pretenden convencer al juez o tribunal de la justicia de la pretensión o pretensiones sobre las que están llamados a decidir.

De lo anterior se desprende que los alegatos son el medio por el cual las partes pueden antes de concluir el juicio señalar al juzgador los aspectos más relevantes que deben tomar en cuenta antes de dictar sentencia, demostrando sus pretensiones.

Los alegatos pueden ser verbales o escritos.⁴

Al respecto nos determina el Código Fiscal de la Federación en su artículo 235.

El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificara por lista a las partes que tienen en término de cinco días para formular alegatos por escrito; Se consideraran los alegatos presentados oportunamente al dictar sentencia.

⁴ DE PINA, Rafael y DE PINA Vera, Rafael. DICCIONARIO..., Op. Cit. pág. 75.

Una vez que se ha vencido este plazo con o sin alegatos, quedara cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

Con referencia a la trascendencia de los alegatos existe contradicción jurisprudencial, siendo uno de los criterios más acertados el que señala que las partes no pueden introducir nuevas defensas en los mismos sino las ya expuestas.

Si en los alegatos se invocan conceptos de impugnación diferentes el juzgador no los toma en cuenta, no se aboca en su estudio.

El cierre de la instrucción carece de formalismo, sin embargo, es importante porque sirve de punto de partida para emitir sentencia, es por esa razón que la mayoría de los magistrados instructores no dictan el acuerdo correspondiente y menos lo notifican, no hay obligación de dictar el cierre de instrucción.

4.1.0 LA SENTENCIA

La sentencia es la resolución judicial que pone fin a un proceso o juicio ya sea en una instancia o en un recurso extraordinario.

Es decir una vez considerado todo aquello que las partes en el juicio alegaron en defensa de sus derechos, se determina cual de las partes tiene la razón acorde a derecho.

El juzgador al momento de emitir su sentencia debe recoger los principios legalidad instituidos en el artículo 16 constitucional, en el CFF se

recogen estos principios en el artículo 238 como un medio de control de legalidad, no así de constitucionalidad.

El CFF establece que se tienen que examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos, pero ateniéndose a una lógica jurídica y acorde al artículo 238 CFF y el 16 constitucional.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación señala al respecto lo siguiente:

Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las 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 o 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 el ejercicio de las facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

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

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar las de oficio las causales a que se refiere este artículo.

En relación con la sentencia, el artículo 236 señala que deberá promulgarse por mayoría de votos, 60 días después del cierre de instrucción, para este efecto el magistrado instructor formulara el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción.

En el supuesto de que la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto y exista un magistrado discordante, éste se limitara a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, debiéndolo presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto fuera rechazado por los demás magistrados, el magistrado que instruya engrosara el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto quedará como voto particular.

Una vez dictada la sentencia esta puede reconocer la validez del acto, declarar la nulidad lisa y llana y declarar la nulidad para efectos.

En este último caso debe precisar de manera clara como se va cumplimentar esa sentencia, salvo en el caso de que la autoridad que deba cumplirla tenga facultades discrecionales.

Las autoridades tienen 4 meses para dar cumplimiento a las sentencias, sin embargo esta norma está imperfecta, por que esta imprevista de una sanción.

Las sentencias que dicten las salas del Tribunal Fiscal vienen a dar fin al juicio de nulidad.

Tratándose de nulidad lisa o llana nos estamos refiriendo a nulidad absoluta, es decir la ineficacia de un acto jurídico por carecer de los requisitos esenciales de existencia.

Nulidad para efectos: Estamos aquí ante la presencia de nulidad relativa es decir subsanable.

Nuestro Código Fiscal expresa en el artículo 239 último párrafo.

“El Tribunal Fiscal declara la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales”.

Tratándose de sobreseimiento según lo establece el artículo 203 de nuestro Código Fiscal no es necesario el cierre de instrucción.

En los casos en que la sentencia obligue a la autoridad a realizar determinado acto, o iniciar un procedimiento deberá cumplirse un plazo de cuatro meses. Dentro del cual deberá emitir la resolución definitiva.

Si se interpone recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte resolución que ponga fin a la controversia.

4.2 TRAMITACION DEL PROCEDIMIENTO DE QUEJA

4.2.1 OBJETO Y ALCANCE JURÍDICO DE LA QUEJA

Con la interposición de la queja se pretende que las sentencias dictadas en el juicio de anulación sean cabalmente cumplidas durante el plazo previsto por la ley, una vez que estas han adquirido el status de cosa juzgada.

Por tanto es innegable que el alcance jurídico que puede tener en un momento determinado es esencial en cuanto al cumplimiento de las sentencias, sin embargo nos enfrentamos a otro problema ya que no se regula en ningún momento que sucede si una vez interpuesta la queja no se da cumplimiento por segunda vez a la sentencia, quienes son los encargados de vigilar que la resolución emanada de la interposición de la queja sea cumplida, la ley no es clara en este sentido sin embargo el código fiscal es claro al determinar. "... que la parte afectada podrá ocurrir en queja por una sola vez...", sin duda alguna esto representa un problema ya que no se marca ninguna sanción disciplinaria contra la omisión del cumplimiento de la resolución al que da lugar la procedencia de la queja, siendo necesarios en estos casos interponer un amparo, pero en ese supuesto la queja parecería

un procedimiento obsoleto, sin mayores efectos que el de contravenir la economía procesal.

4.2.2 PROCEDENCIA DE LA INSTANCIA DE QUEJA

Según el artículo 239 BIS del Código Fiscal de la Federación la procedibilidad de la instancia de queja se encuentra limitada a los siguientes casos:

Es procedente la queja cuando una vez que se haya dictado una resolución anulando el acto que dio lugar al juicio contencioso administrativo este vuelva a repetirse, o que se incurra en exceso al cumplir la sentencia (abuso de autoridad), o se incurra en defecto al dar cumplimiento de ésta.

Así mismo cuando no se cumpla ni total, ni parcialmente la sentencia dentro del plazo establecido en la ley, de lo expuesto anteriormente se desprenden los siguientes requisitos para que la queja sea procedente:

- 1.- Que la resolución impugnada tenga el carácter de cosa juzgada.
- 2.- Que se repita el acto anulado.
- 3.- Que se incurra en exceso al dar cumplimiento a la sentencia (abuso de autoridad).
- 4.- Que una vez que se dé cumplimiento a la sentencia se haga defectuosamente.
- 5.- Que dentro del plazo que establezca la ley exista plena omisión del cumplimiento de la sentencia.

4.2.3 SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El escrito de queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los 15 días siguientes a aquel que surte efectos la notificación del acto o bien la resolución que lo provoca, en el supuesto de que la autoridad omita cumplir la resolución, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, a excepción de los casos en que halla prescrito su derecho.

El escrito de queja deberá contener las razones por las que se considera que hubo exceso en el cumplimiento de la sentencia, defecto o bien que se presume que se esta repitiendo el acto anulado o no se esta dando cumplimiento a la sentencia.

Transcurridos los cinco días con informe o sin él, el magistrado notificara a la sala o sección que corresponda, la cuál tendrá un término de cinco días para dictar la resolución.

4.2.4 EFECTOS JURÍDICOS DE RESOLUCIONES DICTADAS EN LA INSTANCIA DE QUEJA

En caso de que se incurra en repetición del acto anulado, se dejará sin efectos dicha resolución notificando al funcionario responsable de la misma se abstenga de incurrir en repeticiones, notificando a su vez al superior jerárquico del que fuere responsable de la repetición del acto imponiéndose una multa de 15 días de salario.

En caso de exceso o cumplimiento de la sentencia, dejará sin efecto la resolución que haya motivado la queja y concederá al funcionario

responsable veinte días para el cumplimiento del fallo, determinando la forma y el tiempo señalados en la sentencia que deberá cumplir.

En caso de omisión el cumplimiento de la sentencia se le dará un plazo de veinte días al responsable de dicha omisión para que de cumplimiento a la resolución, se le notificará al superior jerárquico y se le impondrá multa de quince días de su salario.

Suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, previa solicitud a la autoridad ejecutora y garantía del interés fiscal acorde al artículo 144 CFF.

4.2.5 CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

La instancia de queja se interpone ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia y no ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia, con lo cual considero se obtiene mayor contacto entre la autoridad que dicta la sentencia y el particular a quien va dirigida.

1. Se amplió el espectro de casos en los cuales es procedente la queja con lo que se le da mayor oportunidad de defensa al particular que considere vulnerados sus derechos; toda vez que también será procedente cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia dentro del plazo previsto por la ley y no sólo cuando exista repetición indebida de la resolución anulada o cuando incurra en exceso o defecto en el cumplimiento de la misma como se encontraba previsto en la legislación anterior; además al omitir la especificación con respecto a la procedencia de la queja con relación

a los actos negativos de la autoridad administrativa queda abierta la posibilidad de interponer la misma contra estos actos.

2. Con la adición del inciso b). Queda claramente especificado que si la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia dentro del plazo previsto en ley el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, a excepción de que haya prescrito su derecho.

Con esta reforma se otorga a los administrados que se encuentren en este supuesto, un plazo más justo para defenderse y se subsana de igual forma una laguna de la legislación anterior, en virtud de que esta situación no se contemplaba.

Existe ambigüedad en cuanto algunos términos utilizados en nuestro Código Fiscal anterior, tal es el caso de aquellas afirmaciones que se contienen en dicho texto, pero no se especifica de manera clara a que se esta refiriendo el legislador; tal es el caso de la Fracción III de nuestra anterior legislación en donde se cambia la expresión "... dejando sin efectos el **acto pedido**", por la siguiente "...dejando sin efectos la resolución repetida." Además se aclara quien es el funcionario responsable, dando esta calidad a la persona que ordene o repita la resolución impugnada; también con las reformas se manifiesta de manera clara y concreta el monto de las multas, las cuales serán de quince días de salario mínimo vigente y no de hasta noventa veces como se prescribía con antelación.

4. Con la reforma que se realizó al último párrafo del art. 239 ter. (Actualmente 289 bis), Se pretende delimitar bajo que supuesto puede ser una queja considerada improcedente, quedando de la forma siguiente: "**A quien promueva una queja notoriamente**

improcedente, entendiendo por ésta la que se imponga contra actos que no constituyan resolución definitiva.”

Así mismo se modifica el monto de las multas en caso de promover una queja como las anteriormente referidas, imponiéndose una multa de veinte a ciento veinte días el salario mínimo y no de hasta noventa veces el salario mínimo como se estipulaba en la legislación antes de la reforma.

Podemos observar que el objetivo final de estas modificaciones es dar mayor claridad y entendimiento al texto de la Ley, con lo que el administrado tiene mayor acceso a la misma.

Para finalizar se le adiciona un párrafo, el cual consideramos como una de las reformas que con respecto a la queja adquiere mayor relevancia, en virtud de que como podremos observar se le otorga al administrado (aparentemente) una nueva oportunidad de defenderse en caso de promover una queja improcedente: **“Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente; se ordenará instruiría como juicio.”**

Considero que no obstante que la intención de esta reforma es dar una nueva oportunidad de defensa al administrado, se crea confusión con respecto a la misma; en virtud de la contradicción en cuanto a la procedencia de la queja se refiere, ya que como podemos observar en uno de los párrafos analizados con antelación, se prescribe que es procedente la queja tratándose de resoluciones definitivas y con la afirmación de este último párrafo se habla de improcedencia aun en aquellos casos que se trate de resoluciones definitivas.

Ante esta situación nos enfrentamos por tanto a nuevos problemas; por una parte se crea incertidumbre acerca de en que casos una resolución definitiva causa improcedencia de la instancia de queja y en cuales no, y por otro lado no estoy de acuerdo en el supuesto que se establece en caso de que se decrete improcedencia de la instancia siendo sentencia definitiva, en virtud de que no es congruente instruirlo como juicio toda vez que no son los mismos los presupuestos del juicio de nulidad que los de la queja, el juicio de nulidad analiza la ilegalidad de un acto en materia administrativa en tanto que la instancia de queja se interpone contra el incumplimiento o el defectuoso cumplimiento de la sentencia dictada en el propio juicio de nulidad, así en estricta técnica legislativa no corresponde que existiendo improcedencia se instruya como juicio.

De lo anterior se desprende que en la vida práctica nos enfrentamos a diversos problemas, los cuales deberán ser resueltos en su momento, sin embargo considero que nuevamente nos encontramos una nueva laguna dentro de la Ley; con lo cual las ventajas de dichas reformas a nuestro Código Fiscal de la Federación, específicamente en cuanto a la materia de queja se refieren quedan en cierta medida desvirtuadas.

No obstante lo anterior considero que la existencia de la instancia de queja es positiva en virtud de que gracias a esta figura los administrados o contribuyentes cuentan con un mecanismo de defensa en los casos de incumplimiento de sentencia firme, que de manera limitada se señalan en dicho precepto.

Además, considero que con la existencia de esta figura se pretende dar al Tribunal Fiscal de la Federación plena jurisdicción facultado no sólo para emitir sus sentencias en el juicio de anulación, sino también facultado para hacer cumplir las mismas.

4.2.6 CONSIDERACIONES FINALES.

A lo largo de este trabajo hemos pretendido abordar de manera extensa lo tocante a la Instancia de queja dentro de nuestro Código Fiscal de la Federación así como las reformas que ha sufrido con el paso del tiempo, sin embargo y sin pretender demeritar la función de nuestros legisladores, considero que todavía hay fallas en cuanto a lo que esta instancia de queja corresponde, en virtud que la creación de esta figura tiene gran trascendencia jurídica, toda vez que su existencia y perfeccionamiento hará de nuestro Tribunal Fiscal de la Federación un tribunal perfecto, dotado no solo de facultades para emitir sentencias sino investido de la facultad de imperio para cumplir sus sentencias. Por tanto a continuación expongo las reformas que a mi parecer debieran realizarse a nuestro artículo 239 Bis. De nuestro Código Fiscal de la Federación y tomando como base lo que suscribe el artículo 17 de Nuestra Carta Magna "Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones".

239 Bis.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá impugnar las actuaciones de las autoridades encargadas de cumplirla mediante la instancia de queja, la que podrá interponerse por una sola vez, ante la Sala del Tribunal, que dicto la sentencia, de acuerdo con las siguientes:

i. Procederá en contra de los siguientes actos:

a) La resolución que repita indebidamente, la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

b) Cuando la autoridad sea omisa en el cumplimiento de la sentencia dentro de los plazos previstos en la ley.

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días hábiles siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer la instancia de queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresaran las razones por las que se considere que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresara la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días hábiles, en el que, en su caso se justificara el acto o la omisión que dio lugar a la instancia de queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin el, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días naturales.

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición. Ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por este al que ordena el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario. En caso de reincidencia

del funcionario encargado de dar cumplimiento a la sentencia o de hacer caso omiso a la orden expresa de no incurrir en repetición del acto anulado será destituido de su cargo, sin responsabilidad para el estado.

IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejara sin efectos la resolución que provoco la instancia de queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que de cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que de cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

V. Durante la tramitación de la instancia de queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

A quien promueva la instancia de queja notoriamente improcedente, entendiéndose por esta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le apercibirá para que en el término de tres días hábiles manifieste el motivo de su instancia de manera fundada y motivada en caso de no hacerlo se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la instancia de queja es improcedente se ordenara su desechamiento.

CONCLUSIONES

I. La preservación del Estado de Derecho considerando este como una organización político jurídica sometida a un régimen constitucional presupone la constante aparición de figuras jurídicas cuyo objetivo sea el resguardo de nuestra Carta Magna.

II. El derecho administrativo surge como disciplina jurídica con la pretensión de que los actos de la administración pública se encuentren fundamentados y motivados en la ley, con la finalidad prima de garantizar a los gobernados la preservación del Estado de Derecho.

III. La Justicia Administrativa, puede concebirse como la acumulación de los instrumentos de defensa comprendidos en diversas leyes con los que cuenta el administrado para la defensa de su esfera jurídica, frente a la actividad de la administración pública.

IV. La jurisdicción es la aplicación de la ley al caso concreto, con independencia de las autoridades u órganos que tengan a su cargo esta encomienda, bajo este precepto al hablar de jurisdicción administrativa se esta encuadrando el campo de aplicación de justicia a la esfera administrativa.

V. El contencioso administrativo es el procedimiento en virtud del cual los particulares o la Administración pública, a través de sus dependencias acuden ante los órganos jurisdiccionales previamente establecidos a controvertir la legalidad de los actos de esta última.

VI. Los actos administrativos son declaraciones de voluntad unilaterales emitidas por la autoridad administrativa en uso de sus facultades o atribuciones que modifican, crean, transmiten o extinguen situaciones jurídicas concretas de particulares o gobernados y que se proponen salvaguardar el interés general y el orden público.

VII. El acto administrativo presupone para gozar de validez de elementos fundamentales tales como: el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma.

VIII. Los medios de impugnación son el conjunto de actos con que cuentan las partes y los terceros legitimados para atacar una resolución judicial careciendo de importancia el carácter de esta.

IX. El recurso es una de las vías impugnativas utilizado por las partes para debatir una resolución judicial, la cual se presume ilegal con la finalidad de modificarla o revocarla; encontrando el objeto de su existencia en estas acciones.

X. El recurso administrativo no es una prerrogativa de la autoridad para encausar dentro de la legalidad los actos de la administración sino un medio de defensa establecido por la ley a favor del particular.

XI. El recurso administrativo es un medio de control a posteriori, pues se utiliza para verificar la legalidad de los actos dictados por la autoridad, sin pasar por alto que dada su naturaleza ejerce influencia sobre la conducta de los órganos de la administración pública, los cuales, ante la posibilidad jurídica de que sus actos sean impugnados se esmeran en que su actuación se apegue a la legalidad, con el fin de evitar que se someta a discusión su eficacia y capacidad.

XII. La autoridad administrativa que resuelve un recurso no ejerce al hacerlo, una facultad jurisdiccional, en virtud de que no decide sobre un conflicto de intereses, sino sobre la legalidad de los actos de los órganos de la administración de la cual él forma parte dentro de un orden jurídico.

XIII. La queja es una instancia con la que se interpone cuando las autoridades encargadas de cumplir con lo establecido en las resoluciones judiciales no se apegan a las mismas, lo hacen con exceso o simplemente son omisas a cumplimentar estas.

XIV. Dada su naturaleza la queja no ataca el fondo de la resolución sino el cumplimiento de ésta, en virtud de lo cual no existe un acto administrativo previo.

XV. La finalidad de la queja es salvaguardar la legalidad de los actos de las autoridades encargadas de cumplir lo que se determina en las audiencias judiciales.

XVI. El objeto de la queja no es el de someter a revisión un acto administrativo que lesione la esfera jurídica del particular con el fin de modificarlo, suspenderlo y en su caso revocarlo, toda vez que la materia de la queja no es el acto en sí, no el cabal cumplimiento del mismo.

XVII. La queja no siempre tiene la misma naturaleza jurídica puesto que se puede establecer como recurso, como medio impugnativo o como vía de acusación en contra de las autoridades, dependiendo de la materia y el supuesto jurídico previstos; sin embargo en materia fiscal y dadas las características propias de la queja, consideramos que la acepción correcta de la figura mencionada no es sino la de instancia de queja.

XVIII. La interposición de la queja pretende que las sentencias dictadas en el juicio de anulación sean cumplidas en las condiciones y plazos previstos por la ley, una vez que estas han adquirido el rango de cosa juzgada.

ANEXO 1

LEY DE AMPARO.

ART. 95. El recurso de queja es procedente:

I. Contra los autos dictados por los jueces de Distrito o por el Superior del Tribunal a quien se impugne la violación reclamada, en que admitan demandas notoriamente improcedentes;

II. Contra las autoridades responsables, en los casos a que se refiere al artículo 107, fracción VII de la Constitución Federal, por exceso defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional del acto reclamado;

III. Contra las mismas autoridades, por falta del cumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad bajo caución conforme al artículo 136 de esta ley.

IV. Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere al artículo 107, fracción VII y IX, de la constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo;

V. Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, el Tribunal que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, o los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107, de la Constitución Federal de las quejas interpuestas ante ellos conforme al artículo 98:

Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la transmisión del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admita expresamente el recurso de revisión conforme el artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparables en la sentencia definitiva; o contra las que dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley;

Contra las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 129 de esta ley, siempre que el importe de aquéllas exceda de treinta días de salario.

Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; cuando rehusen la admisión de fianzas o contrafianzas; cuando admitan las que no reúnen los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad caucional en el caso a que se refiere el artículo 172 de esta ley, o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a algunos de los interesados;

Contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo del quejoso;

Contra las resoluciones que pronuncien los jueces de Distrito en el caso previsto en la parte final del artículo 105 de este ordenamiento.

Contra las resoluciones de un juez de Distrito del superior Tribunal responsable, en su caso, en que concedan o nieguen la suspensión provisional.

ART. 96. Cuando se trate exceso o defecto en la ejecución del auto de suspensión o en la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso, la queja podrá ser interpuesta por cualesquiera de las partes en el juicio o por cualquier persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de dichas resoluciones. En los demás casos a que se refiere el artículo anterior, sólo podrá interponer la queja cualesquiera de las partes; salvo los expresados en la fracción VII del propio artículo, en los cuales únicamente podrán interponer el recurso de queja las partes interesadas en el incidente de reclamación de daños y perjuicios, y la parte que haya propuesto la fianza o contrafianza.

ART. 97. Los términos para la interposición de recursos de queja serán los siguientes:

En los casos de las fracciones II y III del artículo 95 de esta ley podrá interponerse en cualquier tiempo, mientras se falle el juicio de amparo en lo principal, por resolución firme:

En los casos de las fracciones I, V, VI, VII, VIII y IX del mismo artículo, dentro de los cinco días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida;

En los casos de las fracciones IV y IX del propio artículo 95, podrá interponerse dentro de un año, contado desde el día siguiente al en que se notifique al quejoso el auto en que se haya mandado cumplir la sentencia, o al en que la persona extraña a quien afecte su ejecución tenga conocimiento de ésta; salvo que se traten de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, o de algunos de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, en que la queja podrá interponerse en cualquier tiempo;

En el caso de la fracción XI del referido artículo 95 dentro de las veinticuatro horas siguientes a la que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida.

ART. 98 En los casos que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 95, la queja deberá interponerse ante el juez de Distrito o autoridad que conozca o haya conocido del juicio de amparo en los términos del artículo 37, o ante el Tribunal Colegiado de Circuito si se trata del caso de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, precisamente por escrito, acompañando una copia para cada una de las autoridades responsables contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el mismo juicio de amparo.

Dada entrada al recurso, se requerirá a la autoridad contra la que se haya interpuesto para que rinda informe con justificación sobre la materia de la queja, dentro del término de tres días. Transcurrido éste, con informe o sin él, se dará vista al Ministerio Público por igual término, y dentro de los tres días siguientes se dictará la resolución que proceda. (Véase BURGOA, Op. Cit. , Cap. Decimoséptimo, III, apartado C, inciso g).

ART. 99 En los casos de las fracciones I, VI y X, del artículo 95 el recurso de queja se interpondrá por escrito directamente ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva.

En los casos de las fracciones V, VII, VIII, y IX del mismo artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito, directamente ante el tribunal que conoció o debió de conocer de la revisión, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva y para cada una de las partes en juicio.

La tramitación y resolución de la queja en los casos previstos en las fracciones I a X, se sujetará a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo anterior, con la sola salvedad del término para que el Tribunal Colegiado de Circuito dicte la resolución que corresponda, que será de diez días.

En el caso de la fracción XI, la queja deberá interponerse ante el juez de Distrito, dentro del término de veinticuatro horas contadas a partir del día siguiente a la fecha en que para la parte recurrente surta efectos la notificación que conceda o niegue la suspensión provisional, acompañando las copias que se señalan en el artículo anterior. Los jueces de Distrito o el superior del tribunal remitirán de inmediato los escritos en los que se formule la queja al Tribunal que deba conocer de ella, con las constancias pertinentes. Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda resolverá de plano lo que proceda.

ART. 100. La falta o deficiencia de los informes en los casos a que se refieren los dos artículos anteriores, establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos, y hará incurrir a las autoridades omisas en una multa de tres a treinta días de salario que impondrá de plano una autoridad que conozca de la queja en la misma resolución que dicte sobre ella.

ART. 101. En los casos a que se refiere el artículo 95, fracción VI, de esta ley, la interposición del recurso de queja suspende el procedimiento en el juicio de amparo, en los términos del artículo 53, siempre que la resolución se dicte en la queja, deba influir en la sentencia, o cuando al resolverse el juicio en lo principal se hagan negatorios los derechos que pudiera hacer valer el recurrente en el acto de la audiencia, si obtuviese resolución favorable en la queja.

ART. 102. Cuando la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito desechen el recurso de queja por notoriamente improcedente, o lo declaren infundado por haberse interpuesto sin motivo alguno, impondrán al recurrente o a su apoderado, o a su abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario; salvo que el juicio de amparo se haya promovido contra alguno de los actos expresados en el artículo 17.

ART. 104. En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, en cuanto cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes.

En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, podrá ordenarse por la vía telegráfica el cumplimiento de la ejecutoria, sin perjuicio de comunicarla íntegramente, conforme al párrafo anterior.

En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se le prevendrá que informe sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.

ART. 105. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encontrase en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y, tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar si exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta ley.

Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; de otro modo, ésta se tendrá por consentida.

El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente.

En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución.

ART. 106. En los casos de amparo directo, concedido el amparo se remitirá testimonio de la ejecutoria a la autoridad responsable para su cumplimiento. En casos urgentes y de notorios perjuicios para el agraviado, podrá ordenarse el cumplimiento de la sentencia por la vía telegráfica, comunicándose también la ejecutoria por oficio.

En el propio despacho en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se le prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.

Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que la autoridad responsable haya recibido la ejecutoria, o en su caso, la orden telegráfica, no quedare cumplida o no estuviere en vías de ejecución, de oficio o a solicitud de cualquiera de las partes, se procederá conforme al artículo anterior.

ART. 107. Lo dispuesto en los dos artículos precedentes se observará también cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria de que se trate por evasivas a procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución.

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicas incurrir en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo.

ART. 108. La repetición del acto reclamado podrá ser denunciada por parte interesada ante la autoridad que conoció del amparo, la cual dará vista con la denuncia, por el término de cinco días, a las autoridades responsables, así como a los terceros, si los hubiere, para que expongan lo que a su derecho convenga. La resolución se pronunciará dentro de un término de quince días. Si la misma fuere en el sentido de que existe repetición del acto reclamado, la autoridad remitirá de inmediato el expediente a la Suprema Corte de Justicia; de otro modo, sólo lo hará a petición de la parte que no estuviere conforme, la cual lo manifestará dentro de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente. Transcurrido dicho término sin la presentación de la petición, se tendrá por consentida la resolución. La Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes.

Cuando se trate de la repetición del acto reclamado, así como en los casos de inejecución de sentencia de amparo a que se refieren los artículos anteriores, la Suprema Corte de Justicia determinará, si procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.

ANEXO 2

Jueves 19 de Enero de 1967 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

SECCIÓN PRIMERA

De la queja.

ART. 237. - Contra resoluciones de las salas violatorias de la jurisprudencia del Tribunal la parte perjudicada podrá ocurrir en queja ante el Tribunal en pleno dentro de los diez días siguientes al en que se surta efectos la notificación respectiva.

ART. 238. - Al escrito en el que se interponga el recurso de queja se acompañarán las copias necesarias para el traslado. Dicho escrito se dirigirá al presidente del Tribunal, quien estará facultado para desechar los notoriamente improcedentes. En el auto en que se admite el recurso, se designará magistrado ponente y se correrá traslado a la parte contraria por el término de cinco días para que exponga lo que a su derecho convenga: transcurrido este plazo se considerará integrado el expediente, aun cuando no se haya desahogado el traslado y se turnará al magistrado que hubiere designado como ponente para que proceda a formular el proyecto respectivo en un plazo que no exceda de un mes a partir del día en que haya recibido el expediente de juicio.

ART. 239. - El Tribunal en pleno revocará la resolución si encuentra fundados los agravios, a menos de que considere que deba subsistir por otros motivos legales o porque resuelva modificar su jurisprudencia.

ANEXO 3

Jueves 31 De Diciembre de 1981 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

SECCIÓN SEGUNDA

De la queja.

ART. 245. - Contra resoluciones de las salas regionales, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja ante la Sala Superior dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efecto la notificación resolutive.

ART. 246.- El recurso de queja se interpondrá ante la sala regional que corresponda, mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal o directamente ante el mismo, acompañando las copias necesarias para el traslado a las demás partes y, en su caso, para la sala regional.

La sala regional turnará el escrito al Presidente del Tribunal; quien estará facultado para desechar las quejas notoriamente improcedentes o extemporáneas. En el auto que se admita el recurso, se designará magistrado instructor y se correrá traslado a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido este plazo se considerará integrado el expediente, aún cuando no se haya desahogado el traslado y se turnará al magistrado que se hubiese designado como instructor para que proceda a formular el proyecto respectivo en un plazo que no excederá de un mes a partir del día en que haya recibido el expediente del juicio.

ART. 247. - La Sala Superior revocará la resolución si encuentra fundados los agravios, a menos de que se considere deba subsistir por otros motivos legales o porque resuelva modificar su jurisprudencia.

ANEXO 4

Viernes 15 de Diciembre de 1995 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

DE LA QUEJA

ART. 239 - Bis. En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca.

En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario.

IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además, se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de ese artículo.

VI. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutoria y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiendo por ésta la que se imponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruirlo como juicio.

"LEGISLACIÓN"

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Enero 19 de 1967.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Diciembre 31 de 1981.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Diciembre 15 de 1995.

LEY DE AMPARO.

**LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL.**

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

BIBLIOGRAFIA

1. **Acosta Romero, Miguel.** TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Novena Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1990.
2. **Acosta Romero, Miguel.** TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Primer Curso, Décima Primera Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1993.
3. **Alcalá, Zamora y Castillo Nieto.** PROCESO ADMINISTRATIVO, Estudios Procesales, Madrid, España 1975.
4. **Algara José.** HISTORIA DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO, Revista de Legislación y Jurisprudencia, Ago. - Dic. De 1889, México, 1889.
5. **Alsina, Hugo.** TRATADO TEÓRICO Y PRÁCTICO DE DERECHO PROCESAL CIVIL Y COMERCIAL, Tomo IV, Segunda Edición, Editorial Edial S.A., Buenos Aires, Argentina, 1961.
6. **Arellano García, Carlos.** JUICIO DE AMPARO, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1982.
7. **Argañaras, Manuel.** TRATADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Editorial TEA, Buenos Aires, Argentina, 1965.
8. **Armienta Calderón, Gonzálo.** CINCO ENSAYOS JURÍDICOS, Universidad de Occidente, Sinaloa, México, 1985.
9. **Armienta Calderón, Gonzálo.** EL PROCESO TRIBUTARIO EN EL DERECHO MEXICANO, Textos Universitarios S.A., México, 1977.
10. **Armienta Calderón, Gonzálo.** LA REFORMA JUDICIAL Y LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS. LAS NUEVAS BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL SISTEMA JUDICIAL MEXICANO, Editorial Porrúa, México, 1987.
11. **Armienta Hernández, Gonzálo.** LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, Editorial Porrúa S.A., México, 1991.
12. **Becerra Bautista, José.** EL PROCESO CIVIL EN MEXICO, Editorial Porrúa S.A., México, 1990.

13. **Bejarano, Sánchez.** OBLIGACIONES CIVILES, Tercera Edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, México, 1990.
14. **Bielsa, Rafael.** CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Editorial Palma, Buenos Aires, Argentina, 1954.
15. **Bielsa, Rafael.** DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomos I y II, Roque de Palma Editor, Buenos Aires, Argentina, 1955.
16. **Bielsa, Rafael.** PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Palma, Buenos Aires, Argentina, 1966.
17. **Bielsa, Rafael.** PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 1990.
18. **Briseño Sierra, Humberto.** COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarto Núm. Extraordinario, México, 1971.
19. **Briseño Sierra, Humberto.** COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, "JURIDICA", Núm. 10, México, 1972.
20. **Burgoa Orhuela, Ignacio.** LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, Vigésima cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1992.
21. **Cabanellas, Guillermo.** DICCIONARIO DE DERECHO USUAL, Editorial Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, Argentina, 1969.
22. **Cabanellas, Guillermo, Alcalá - Zamora y Castillo, Luis.** DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL, Tomo I, Catorceava Edición, Editorial Heliasta S. de R. L., Buenos Aires, Argentina, 1969.
23. **Cabanellas, Guillermo.** DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL, Tomo V, Editorial Heliasta S. de R. L., Buenos Aires, Argentina, 1989.
24. **Carpizo, Jorge.** LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917, U.N.A.M., México, 1981.
25. **Carrillo Flores, Antonio.** CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo VII, Núms. 25, 26, 27 y 28, Ene.- Dic. 1945, México, 1945.

26. **Castllo Larrañaga, José y De Pina, Rafael.** INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1958.
27. **CEDULARIO de PUGA.** Folios 12 vuelta y 13 frente, también Folios 37-45.
28. **Colín Sánchez, Guillermo.** DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Décima Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1990.
29. **Couture J., Eduardo.** FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL CIVIL, Ediciones Palma, Buenos Aires, 1976.
30. **Cortés Figueroa, Carlos.** REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MÉXICO, Tomo II, Núm. 5, Enero - Marzo, México, D.F., 1952.
31. **Cruzado, Manuel.** ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Antigua Imprenta de Murguía, México, 1895.
32. **Del Campo, Alfredo H, Martín.** EL RECURSO DE QUEJA, Primera Edición, Editorial Impresores, Guadalajara Jal. , 1985.
33. **De La Garza, Sergio Francisco.** DERECHO FINANCIERO MEXICANO, Décima Séptima Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1992.
34. **De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael.** DICCIONARIO DE DERECHO. Décima Séptima Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1991.
35. **Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.** ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Primer Curso, Editorial Limusa S.A. de C.V., México, 1989.
36. **Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.** PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO, Editorial Limusa S.A. de C.V., Tercera Edición, México, 1995.
37. **Devís Echandía, Hernándo.** NOCIONES GENERALES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Editorial Aguilar S.A., Madrid, 1960.
38. **DICCIONARIO DE LA LENGUA CASTELLANA POR LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA**, Décima Tercera Edición, Madrid, 1899.
39. **DICCIONARIO DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA.** Tomo I, Editorial Porrúa S.A., México, 1979.

40. **Diez, Manuel María.** EL ACTO ADMINISTRATIVO, Segunda Edición, Editorial Tipográfica Argentina S.A., Buenos Aires, Argentina, 1974.
41. **Diez, Manuel María.** ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo I, Ancala S.A., Buenos Aires, Argentina, 1976.
42. **ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.** Tomo I, Editorial Ancala S.A., Buenos Aires, Argentina, 1976.
43. **Escola, Héctor Jorge.** TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, Editorial Palma, Buenos Aires, Argentina, 1967.
44. **Escríche, Joaquín.** DICCIONARIO DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1979.
45. **Estrella Méndez, Sebastián.** ESTUDIOS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL D.F.: Y LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1987.
46. **Fix Zamudio, Héctor.** DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, U.N.A.M., México, 1985.
47. **Fix Zamudio, Héctor.** EL EJECUTIVO Y EL PODER JUDICIAL, EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO, U.N.A.M., México, 1988.
48. **Fix Zamudio, Héctor.** FUNCIÓN DEL PODER EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS, U.N.A.M., México, 1977.
49. **Fix Zamudio, Héctor.** INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, El Colegio Nacional, México, 1983.
50. **Fix Zamudio, Héctor.** INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO PROCESAL SOCIAL, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, Núm. 3, Madrid, España, 1965.
51. **Fix Zamudio, Héctor.** INTRODUCCIÓN AL PROCESO TRIBUTARIO EN EL DERECHO MEXICANO, Instituto de Estudios Locales, Madrid, 1968.
52. **Fix Zamudio, Héctor.** LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, Revista Fiscal INDETEO, México, 1988.

53. **Flx Zamudlo, Héctor.** ORGANIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Primer Número Extraordinario, México, 1965.
54. **Fraga, Gabino.** DERECHO ADMINISTRATIVO, Tercera, Vigésima Cuarta y Trigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1944, 1984, 1993.
55. **García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique.** DERECHO ADMINISTRATIVO, Novena Edición, Editorial EISA, Madrid, España, 1961.
56. **García Ramírez, Sergio.** DERECHO PROCESAL PENAL, Editorial Porrúa S.A., México, 1976.
57. **Gómez Lara, Cipriano.** DERECHO PROCESAL CIVIL, Segunda Edición, Editorial Trillas, México, 1983.
58. **González Avelar, Miguel.** LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN Y OTROS ESTUDIOS, S.E.P., México, 1993.
59. **González Cosío, Arturo.** EL PODER PÚBLICO Y LA JURISDICCIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1987.
60. **González Pérez, Jesús.** DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Tomo I, Segunda Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1964.
61. **González Pérez, Jesús.** LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, Madrid, 1960.
62. **Gordillo, Agustín.** TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, Revista del Colegio de Abogados de la Plata, Año XXIII, Núm. 41, Septiembre - Diciembre, Argentina, 1981.
63. **Guasp, Jaime.** DERECHO PROCESAL CIVIL, Parte Especial, Tomo II, Tercera Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.
64. **Hernández, A. Octavio.** CURSO DE AMPARO, Instituciones Fundamentales, Primera Edición, Editorial Botas, México, 1966.
65. **Hernández, A. Octavio.** CURSO DE AMPARO, Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1993.

66. **Lira González, Andrés.** EL AMPARO COLONIAL Y EL AMPARO MEXICANO, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
67. **Lomelí Cerezo, Margarita.** PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO EN EL NUEVO CÓDIGO FISCAL FEDERAL, Estudios Fiscales, T.F.F., México, 1981.
68. **Margadant, Floris Guillermo.** INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO, U.N.A.M., México, 1971.
69. **Margain Manatou, Emilio.** DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE ILEGITIMIDAD, S.L.P., México, 1969.
70. **Margain Manatou, Emilio.** DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE LEGITIMIDAD, Editorial Porrúa, México, 1995.
71. **Margain Manatou, Emilio.** EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO, Editorial Porrúa, México, 1995.
72. **Mascareñas, Carlos E.** NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA, Tomo XIV, Editorial Francisco Seix S.A., Barcelona, 1978.
73. **Mendoza Vera, Blanca Alicia.** LA JUSTICIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y EL RECURSO DE QUEJA, Volumen VIII, T.F.F., Colegio de Estudios Jurídicos, México, 1985.
74. **Miguel y Romero, Mauro y Carlos De Miguel y Alonso.** DERECHO PROCESAL CIVIL PRÁCTICO, Undécima Edición, Casa Editorial Tomo Bosch, Barcelona, España, 1967.
75. **Nava Negrete, Alfonso.** ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, "EL FORO", Quinta Epoca, Núm. 17, Ene. - Mar. De 1970, México, 1970.
76. **Nava Negrete, Alfonso.** "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Tomo I, Editorial Porrúa S.A., México, 1985.
77. **Nava Negrete, Alfonso.** DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 1959.
78. **Nava Negrete, Alfonso.** NOTAS SOBRE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D.F., Cronología de Tribunales Administrativos, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Volumen I, Núm. 2, Jul. 17 de 1973, México, 1973.

79. **Ovalle Favela, José.** ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO Y EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, Revista de la Facultad de Derecho Mexicano, Tomo XXXIII, Núm. 110, Mayo - agosto, 1978, México, 1978.
80. **Palomar de Miguel, Juan.** DICCIONARIO PARA JURISTAS, Mayo Ediciones, México, 1981.
81. **Pallares, Eduardo.** DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Décima Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
82. **Pallares, Eduardo.** DICCIONARIO TEÓRICO Y PRÁCTICO DEL JUICIO DE AMPARO, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1975.
83. **Pérez Palma, Rafael.** GUÍA DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Cuarta Edición y Séptima Edición, Cárdenas Editor, México, 1976 y 1986.
84. **Prieto Castro Fernández, Leonardo.** DERECHO PROCESAL CIVIL, Tomo II, Librería General Independencia, Zaragoza, España, 1946.
85. **Prieto Castro Fernández, Leonardo y otros.** TRIBUNALES ESPAÑOLES ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, Quinta Edición, Editorial Tecnos, México, 1979.
86. **Quintana, José Miguel.** RESEÑA HISTÓRICA DEL CONTENCIOSO FISCAL EN MEXICO, Tomo X, Núm. 56, Marzo - 1943, Editorial JUS, México, 1943.
87. **Ramírez Gutiérrez, José Othón.** DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Tomo I, Editorial Porrúa S.A. México, 1985.
88. **Romero, Miguel y Mauro, y Carlos de, Miguel y Alonso.** DERECHO PROCESAL CIVIL PRÁCTICO, Tomo I, Onceava Edición, Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1967.
89. **Ruiz, Eduardo.** CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, Tomo II, Imprenta Tipográfica de la Secretaría de Fomento, México, 1888.
90. **Sánchez Gómez, Narciso.** LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, Núm. 10, Año IV, Mayo - Agosto 1980, México, 1980.

91. **Sayagués, Laso.** TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo V, Montevideo, Uruguay, 1959.
92. **Serra Rojas, Andrés.** DERECHO ADMINISTRATIVO, Volumen I, Onceava Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1982.
93. **Serra Rojas, Andrés.** DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1984.
94. **Serra Rojas, Andrés.** DERECHO ADMINISTRATIVO, Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1988.
95. **Serra Rojas, Andrés.** DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, Décima Quinta Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1992.
96. **Soberanes Fernández, José Luis.** LOS TRIBUNALES EN NUEVA ESPAÑA, U.N.A.M., México, 1980.
97. **Sodi, Demetrio.** LA NUEVA LEY PROCESAL, Tomo II, Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1946.
98. **Tena Ramírez, Felipe.** LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO, Décima Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1991.
99. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 55 AÑOS OBRA CONMEMORATIVA, Tomo I, México, 1993.
100. **Vallarta, Ignacio Luis.** Votos del C. Ignacio L. Vallarta, Presidente de la Suprema Corte de Justicia en los Negocios más notables desde Mayo de 1878, a Septiembre de 1879, Imprenta de Francisco, México, 1946.
101. **Vázquez Alfaro, José Luis.** EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., Primera Edición, México, 1991.