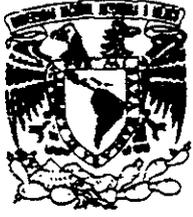


308



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

CONSECUENCIA JURÍDICA DE LA FALTA DE FIRMA
AUTÓGRAFA EN LAS RESOLUCIONES IMPUGNADAS
ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

MIROSLAVA MIER Y CONCHA BRINDIS

282108

ASESORES:

LIC. JORGE LUIS ABARCA MORENO

LIC. JOSE EDUARDO CABRERA MARTINEZ

LIC. ENRIQUE GARCIA CALLEJA

MÉXICO 2000



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.

Jesús.

*Gracias por ser un Padre
bondadoso.*

Prof. C. Georgina Brindis Ramos.

*Tú entereza y fortaleza son un ejemplo para
mí.*

Gracias mamita por tú cariño.

Prof. Gilda Brindis Ramos.

*A mi primer maestra, le agradezco el apoyo y la
confianza que me ha brindado a través del
tiempo y las adversidades.*

Toda mi gratitud a la Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, por haber hecho realidad mi sueño profesional.

Con respetuoso afecto a los profesores:

Lic. Manuel Morales Muñoz, Lic. David Romero Hernández, Lic. Jorge Luis Abarca Moreno, Lic. Eduardo Cabrera Martínez, por sus consejos y dirección para la elaboración de este trabajo, haciendo extensivo mi afecto y gratitud a todos mis maestros que de alguna forma contribuyeron a mi formación profesional.

Con mención especial a mi asesor Lic. Enrique García Calleja, quien con su ayuda y comprensión pude llevar a cabo el desarrollo de mi Tesis.

INDICE

Introducción	1
CAPITULO I. Generalidades	7
1.1. Antecedentes históricos de la justicia administrativa	7
1.1.1. Origen y evolución de la justicia administrativa	8
1.1.2. La justicia administrativa en México	10
1.1.3. Origen del Tribunal Fiscal de la Federación	20
1.2. Fundamentos teóricos de la justicia administrativa	22
1.2.1. Concepto de justicia administrativa	23
1.2.2. Clases de justicia administrativa	25
1.2.3. Finalidad de la justicia administrativa	29
1.3. Tribunal Fiscal de la Federación	30
1.3.1. Naturaleza jurídica	30
1.3.2. Competencia	32
1.3.3. Estructura	34
1.3.4. Funcionamiento	35
1.3.5. Justificación constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación	39

CAPITULO II. Los actos de molestia de la autoridad administrativa	43
2.1. Requisitos generales de los actos de autoridad	43
2.1.1. Requisitos constitucionales	50
2.1.1.1. Mandamiento escrito	51
2.1.1.2. Autoridad competente	53
2.1.1.3. Fundamentación	58
2.1.1.4. Motivación	59
2.2. Requisitos de los actos de autoridad administrativa	62
2.3. Firma y el acto de autoridad	77
2.3.1. Firma autógrafa	77
2.3.2. Firma facsimilar	80
2.3.3. Importancia de la firma autógrafa	82
2.3.4. Criterios sustentados	84
CAPITULO III. Consecuencia jurídica de la falta de firma autógrafa en las resoluciones impugnadas a través del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación	88
3.1. Resoluciones administrativas del conocimiento del Tribunal Fiscal de la Federación	88
3.1.1. Tipos de resolución	88
3.1.2. Requisitos de las resoluciones impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación	89

3.2. Cuestiones generales del procedimiento contencioso administrativo	95
3.2.1. Fases	95
3.2.2. Recursos	102
3.2.3. Sentido y alcance de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación	109
3.3. La falta de firma autógrafa de las resoluciones impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación	112
3.3.1. Consecuencias legales para la autoridad	115
3.3.2. Consecuencias legales para el particular	117
3.3.3. Nulidad de la resolución	120
3.4. Razones para declarar la nulidad lisa y llana en las resoluciones impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación por carecer de firma autógrafa de la autoridad emisora del acto impugnado	123
3.4.1. Por falta de manifestación de la voluntad	123
3.4.2. Por no comprobarse la autenticidad de la resolución	126
3.4.3. Por producir incertidumbre en el particular	128
3.5. Necesidad y propuesta de reformas legales	131
3.6. Procedimiento legal de impugnación	133
3.6.1. Argumentos que deben plantearse en los conceptos de impugnación	133

3.6.2. Alcances de la sentencia	134
Conclusiones	135
Bibliografía	139
Apéndice	147
Anexos	152

INTRODUCCIÓN

El sistema jurídico que nos rige tutela las garantías individuales expresadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual se logra a través de el acatamiento del principio de legalidad al lado de los diversos de seguridad jurídica e igualdad, por parte del poder público en sus correspondientes fases y en sus distintas esferas, limitando con ello sus distintos ámbitos de actuación.

En ese tenor, basta asomarse a la literalidad del artículo 16 constitucional para advertir la garantía de legalidad que en él se consagra, exigiendo a todos los actos de autoridad la forma escrita, la emisión de autoridad competente, la debida fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

En ese contexto, surge con meridiana claridad la delimitación que expresamente se contiene en la prescripción que obliga a las autoridades a actuar conforme a derecho.

No obstante lo anterior, y aun cuando existe el respeto debido a la Constitución y a las leyes que de ella emanan, no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos exigidos, debiendo haber entonces una restauración a la esfera jurídica del particular que haya sido transgredida por una actuación arbitraria de la autoridad; para lo cual se nos ha otorgado a los gobernados las vías jurisdiccionales correspondientes para impugnar dichas actuaciones.

Refirámonos a las resoluciones de autoridad que nos interesan, es decir, las emitidas por autoridades administrativas susceptibles de

impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, las cuales, al igual que las demás, deben regirse por el principio de legalidad referido, controlado a través de los diversos medios y órganos jurisdiccionales que establecen nuestra legislación a favor de los gobernados, quienes de esta manera hacen valer su garantía de legalidad, en sus distintas configuraciones como instancias, recurso administrativos e impugnaciones jurisdiccionales, a través de los cuales es cuestionada y resuelta la legalidad de los actos de la administración pública.

En ese sentido, enfatizaremos que el referido principio de legalidad, ha sido recogido y desarrollado por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 238; a través de dicho desarrollo se establece en México el control directo de la legalidad, conferido al Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que hace a las actuaciones de la autoridad administrativa y hacendaría en el ámbito federal, resolviendo las controversias suscitadas entre los particulares y las autoridades administrativas.

En ese orden de ideas, ha quedado claro entonces que, el Tribunal Fiscal de la Federación resguarda el principio de legalidad anulando resoluciones que hayan sido emitas en desacato del mismo, por parte de autoridades fiscales y administrativas en el ámbito federal.

Es precisamente motivo de nuestro trabajo, promover el resguardo del principio de legalidad referido a través del contencioso administrativo promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación; lo anterior, en el sentido de que hemos observado en la vida practica, que por razones no justificables, la autoridad administrativa emite sus resoluciones sin su firma autógrafa, lo cual viola de manera flagrante dicho principio, además de otros principios de seguridad jurídica

consagrados en diversas leyes; lo que por supuesto da la posibilidad al gobernado de combatir dichas resoluciones ante el órgano jurisdiccional mencionado; no obstante lo anterior, el Tribunal en comento, declara nulas dichas resoluciones para el efecto de que la autoridad responsable emita una nueva subsanando dicha irregularidad, considerando que la firma autógrafa es un requisito formal subsanable en términos del artículo 238, fracción II, en relación con el 239, fracción III, y último párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

Apreciación de la cual diferimos en gran manera, ya que al ser la firma autógrafa un requisito elevado al rango constitucional impide la posibilidad de que la autoridad subsane dicha omisión, debiendo pronunciarse el Tribunal en comento por la anulación lisa y llana de dichas resoluciones.

Lo anterior con el propósito doble, de que por un lado se eviten los subsecuentes perjuicios al particular, y por el otro, que dicha nulidad sea un castigo ejemplar para la autoridad, y con ello en futuras ocasiones observe con toda precisión el cumplimiento de dicho requisito.

A efecto de robustecer lo anterior y para la realización del presente trabajo, nos hemos apoyado del método deductivo, partiendo de conocimientos generales para llegar a uno en particular, al amparo de la doctrina jurídica y de los criterios jurisprudenciales sustentados por nuestro Poder Judicial.

El presente trabajo de investigación, se desarrolló bajo el cúmulo de información recopilada en relación a la justicia administrativa, partiendo de sus fundamentos hasta llegar a la hipótesis

que nos ocupa: *la posibilidad de que se declare la nulidad lisa y llana de las resoluciones referidas.*

Para lo anterior, ha sido menester desarrollar de manera elocuente nuestros argumentos a través de capítulos, en los que se plasma lo siguiente:

En el primer capítulo, nos referiremos de manera específica a los alcances de la justicia administrativa, iniciando con la perspectiva que le da origen, relatando su evolución, hasta llegar a la adopción que hace de ella nuestro país; siendo menester, constatar sus fundamentos jurídicos, y sobre todo el tratamiento que se le da en nuestro sistema jurídico.

En segundo término, es importante poner en relieve las características que encierra el principio de legalidad, para así determinar la relevancia que reviste frente a los actos de autoridad, y en especial en el ámbito administrativo que nos ocupa.

Asimismo, dentro del segundo capítulo, nos abocaremos al análisis de la firma autógrafa en las resoluciones emanadas en el ámbito administrativo federal que nos ocupa, resaltando la importancia que retoma en nuestro sistema de derecho.

En el tercer capítulo, nos ocuparemos de la trascendencia jurídica que retoma la ausencia de la firma autógrafa en las resoluciones que transgreden la esfera jurídica del gobernado, en el que se plasmará las circunstancias relevantes que trae consigo, y sobre todo, el tratamiento que le da el Tribunal Fiscal de la Federación al ser sometidas dichas resoluciones a su arbitrio.

Finalmente, antes de iniciar, resulta pertinente resaltar que el presente trabajo tiene como finalidad crear conciencia entre aquellos hombres que creen firmemente en la justicia y en su estricta aplicación, pero sobre todo, en aquellas personas a las que le ha sido encomendada la función jurisdiccional.

“Para juzgar los funcionarios deben mirar y atender a la verdad y no detenerse en las solemnidades y sutilezas prescritas por derecho para el orden de enjuiciar, de suerte que estando justificado el hecho, aunque falten las solemnidades del orden del juicio, con tal que no sean las sustanciales como la citación, la confirmación y demás, pueden y deben determinar el pleito conforme a la verdad que resulte confirmada, según el libelo a la pretensión intentada y será válida la sentencia.”

Humberto Briseño Sierra.

CONSECUENCIA JURÍDICA DE LA FALTA DE FIRMA AUTÓGRAFA EN LAS RESOLUCIONES IMPUGNADAS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

CAPITULO I

Generalidades

- 1.1. Antecedentes históricos de la justicia administrativa.
 - 1.1.1. Origen y evolución de la justicia administrativa.
 - 1.1.2. La justicia administrativa en México.
 - 1.1.3. Origen del Tribunal Fiscal de la Federación.

- 1.2. Fundamentos teóricos de la justicia administrativa.
 - 1.2.1. Concepto de justicia administrativa.
 - 1.2.2. Clases de justicia administrativa.
 - 1.2.3. Finalidad de la justicia administrativa.

- 1.3. Tribunal Fiscal de la Federación.
 - 1.3.1. Naturaleza jurídica.
 - 1.3.2. Competencia.
 - 1.3.3. Estructura.
 - 1.3.4. Funcionamiento.
 - 1.3.5. Justificación constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación.

CAPITULO I GENERALIDADES.

El primer capítulo de la presente tesis, está dedicado a la importancia que tiene la justicia administrativa dentro de nuestro sistema jurídico, al ser aquélla, la encargada de proteger a los particulares de las arbitrariedades en que incurre la administración pública al ejercer sus funciones.

Por lo anterior, resulta menester adentrarse en los antecedentes que dan origen a la justicia administrativa y su evolución a través de la historia, así como la adopción que hace de ella nuestro país.

1.1. Antecedentes históricos de la justicia administrativa.

Al hablar de justicia administrativa, es indispensable atender a la historia de Francia durante la segunda mitad del siglo XVIII, aludiendo al proceso revolucionario que puso fin al régimen señorial y a la supremacía política de las clases privilegiadas del antiguo régimen y que culminó con la toma del poder político por parte de la burguesía, lo que se conoce como la revolución francesa, siendo en este período cuando surge la jurisdicción administrativa autónoma. El Consejo de Estado Francés es el más alto órgano jurisdiccional en materia administrativa y debe su origen a diversos acontecimientos que a continuación analizaremos.

1.1.1. Origen y evolución de la justicia administrativa.

Durante el antiguo régimen, existían los parlamentos de provincia; estos órganos jurisdiccionales, dentro de su ámbito de competencia territorial dictaban sentencias que, en ocasiones, contrariaban las órdenes del rey, o bien, las alteraban sin que hubiera unidad de criterio entre los diversos parlamentos. Este problema era resultado de una estructura deficiente, ya que el reino carecía de un tribunal supremo que dictara jurisprudencia. Esto motivó, en tiempos de Napoleón, que la administración revolucionaria se dotara de su propia justicia.¹

En 1789, se da paso a la Revolución Francesa, como resultado de los abusos a que había lugar durante la época del absolutismo monárquico. Probablemente Luis XIV fue su máximo representante cuando llegó a decir: "*El Estado soy yo*".

Dicha revolución permitió el establecimiento y posterior difusión universal de importantes principios de filosofía política, como lo son: la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, el concepto de la Soberanía de la Nación, la Supremacía Constitucional y la División de los Poderes; cuyos objetivos eran evitar la tiranía de los gobernadores, otorgar atribuciones especiales a cada uno de los poderes del Estado, impidiendo así, el control absoluto recaído en uno de los ciudadanos en la conducción de la Nación.

¹ Cfr. Jean-Francois Thery. El Consejo de Estado Francés. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Justicia Administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación para la celebración de su LX Aniversario. Querétaro, Méx. 1996. s/p.

Fue la rígida interpretación que de la teoría de la separación de poderes realizaron los revolucionarios franceses el motivo para que establecieran las bases de la jurisdicción administrativa. La prohibición a los tribunales judiciales para que conocieran de los asuntos de la administración dio lugar a la creación de un órgano jurisdiccional en el seno de la administración.²

En efecto, la desconfianza que los revolucionarios franceses tenían sobre los antiguos parlamentos, así como la búsqueda de un control jurisdiccional de los actos de la administración, provocó que mediante la Ley del 27 de abril-25 de mayo de 1791, al amparo de la Constitución del 22 Primario del año VIII, se creará el Consejo de Estado, suprimiendo todos los consejos que hasta entonces existían.

En sus inicios, al Consejo de Estado se le atribuyeron diversas funciones, tales como: preparar iniciativas de ley, redacción de parlamentos, asesoría al Ejecutivo para la toma de decisiones, y a través de una sección especial, decidir controversias sobre actos administrativos.

Así lo expresaba el artículo 52 de dicha Constitución:

Bajo la dirección de los cónsules, un Congreso de Estado está encargado de redactar los proyectos de leyes y reglamentos de la administración pública, y de resolver las dificultades que puedan surgir en materia administrativa.³

En 1830, Napoleón Bonaparte fundándose en la división de poderes que se consagraba en la Ley del 16 de agosto de 1790,

² José Luis Vázquez Alfaro. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 1991. pág. 40.

³ Jean Thery Francois. Loc. cit. s/p.

fortaleció esta función del Consejo, aduciendo que el Poder Judicial no debía intervenir en las funciones encargadas a los cuerpos administrativos. El gran prestigio adquirido por el Consejo de Estado hizo que en 1872, se le otorgara autonomía del titular del Ejecutivo; erigiéndose en su parte contenciosa en un órgano de justicia delegada, al que actualmente se le conoce como Sección de lo Contencioso.

En ese sentido, afirmamos que el Consejo de Estado Francés es el más alto órgano jurisdiccional en materia administrativa.

1.1.2. La justicia administrativa en México.

De la breve reseña hecha con anterioridad, donde se muestra a grandes rasgos la forma como en Francia surge tan importante órgano consultivo y jurisdiccional en materia administrativa, el cual México adoptará cerca de dos siglos y medio más tarde, procedamos al estudio del origen y desarrollo de dicha institución en nuestro país.

Antes de entrar en la materia que nos atañe, es necesario mencionar que en México, hasta 1936, no se contaba con un procedimiento jurisdiccional ordinario mediante el cual los particulares pudieran impugnar las resoluciones que dictará la administración pública afectando sus intereses; esto es, no se contaba con un Procedimiento Contencioso Administrativo.

En materia administrativa, solamente se podía promover el juicio de garantías; sin embargo, es hasta 1929, cuando se le da verdadera importancia al amparo en materia administrativa, gracias a la nueva integración de Ministros en la Suprema Corte y a la elaboración de diversas tesis que fijara la misma, abriendo paso y dando lugar así al

amparo administrativo, ya que, anteriormente, se contaba con un procedimiento administrativo muy restringido en cuanto a su competencia material, tal y como lo veremos enseguida.

En efecto, el artículo 103 fracción I de la Constitución de 1917, permite que los Tribunales de la Federación, resuelvan controversias que se susciten por leyes o actos de autoridades, siempre que a causa de éstos, se violen las garantías individuales de los particulares. Frente a esta disposición y con la gran aceptación con que fuera acogido el juicio de amparo, no se consideraba la necesidad de crear un procedimiento contencioso administrativo, pues se creía que el amparo cumplía de manera efectiva y absoluta con la necesidad de seguridad jurídica de los administrados.

Es importante señalar que en relación con el derecho privado, antes de llegar al amparo, se contaba con instancias previas donde se ventilaba la litis a la luz de la legislación secundaria; es decir, disposiciones jurídicas que atendieran a las necesidades concretas de la materia relativa. Esto mismo sucedía en el ámbito penal. Pero, ¿qué acontecía entonces con la materia administrativa?, ¿acaso ésta no tenía sus propias particularidades?, ¿no podía el particular hacer valer su acción en un juicio ordinario con una regulación especial, aplicable en materia administrativa?.

En ese sentido, se pronunciaba el autor de la primera monografía sobre el derecho procesal administrativo, López Rodo; al manifestar lo siguiente:

Reivindicamos la materia para el derecho administrativo porque partimos de la diferencia esencial entre los procesos en que intervienen la administración y aquéllos que se ventilan entre

los particulares, que impide extender la validez de un mismo régimen procesal para uno y otro caso; por tanto, el proceso contencioso administrativo debe estudiarse como parte del derecho administrativo.⁴

En atención a las interrogantes planteadas, creemos que la respuesta, así como su efecto en nuestro país, los encontraremos en el establecimiento de un procedimiento que atienda a esas particularidades. Dicho procedimiento corresponde al contencioso administrativo, cuyos antecedentes abordaremos a continuación.

En efecto, en México durante la mitad del siglo pasado, existió un Consejo de Gobierno conforme al artículo 111 de la Constitución de 1824; el mismo tenía obligación de dar dictamen al Gobierno en todos los asuntos que le exigieran estas bases y en los demás que le consultaran, tal y como lo precisa la Licenciada Dolores Heduán Virués, al decir:

La Constitución de 1824 adoptó ciertamente un Consejo de Gobierno correspondiente al Consejo de Estado, imitando de Francia por la Constitución española de 1812 jamás vigente, dotándolo de facultades de consulta y dictamen en ciertos negocios de la administración pública, no así de las facultades jurisdiccionales que competían al modelo original [...].⁵

Adicionalmente, el constituyente de la época también se dejó influir por la organización, estructura y competencia judicial norteamericano, incorporando a esa Carta Magna no sólo sus disposiciones constitucionales, sino también, las que contenían las leyes secundarias, imprimiendo así, según Don Antonio Carrillo Flores, a la

⁴ Cit. por. Jesús González Pérez. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. 2ª ed. México, Editorial Porrúa. 1997. pág. 56.

⁵ Dolores Heduán Virués. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. México, Editorial Continental. 1961. pág. 45.

estructura judicial mexicana, “[...] una rigidez de la que hasta ahora no ha podido desembarazarse [...]”.⁶

En efecto, al disponer el artículo 111 de la Constitución que el Poder Judicial de los Estados Unidos estará investido de una Suprema Corte y de los tribunales inferiores que el Congreso pueda periódicamente ordenar y establecer [...]. El Poder Judicial se extenderá a todos los casos, en derecho y equidad, que surjan conforme a esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos y los tratados celebrados, o que se celebren, de acuerdo con su autoridad, estableció la Suprema Corte asignándole las funciones que guardan de la Constitución con el siguiente poder reconocido explícitamente en 1803 de invalidar leyes y decretos.⁷

Es hasta el 20 de enero de 1837 cuando se expide una Ley, donde además de insistir en la competencia del Poder Judicial para conocer del contencioso fiscal, entran en vigor ciertas disposiciones, tales como otorgar a las autoridades hacendarías el ejercicio de la facultad económico coactiva, limitando la procedencia de la reclamación contra dicha facultad.

[...] 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 los jueces”, la facultad económico coactiva. Cuyo ejercicio podía reclamarse, previo el otorgamiento de la garantía de la prestación exigida.⁸

Mediante las bases orgánicas de 1843, sancionadas por el General Antonio López de Santa Anna, adoptando un sistema centralista, se insiste en la exclusiva facultad del Poder Judicial para

⁶ Antonio Carrillo Flores. La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México. México, Editorial Porrúa. 1939. pág. 197.

⁷ Carlos Fait. Supremacía Constitucional e Independencia de los Jueces. Buenos Aires, Argentina, Editorial Palma. 1994. pág. 16.

⁸ José Luis Vázquez Alfaro. Op cit. pág. 131.

conocer sobre controversias de orden tributario, a través de los tribunales de hacienda, restándole dicha facultad a la Suprema Corte de Justicia, quien se encargaría del resto de la jurisdicción administrativa; tal y como se desprende de los artículos 115, 118 y 119 de dicho ordenamiento.

En 1847, se restablece el sistema federal, al recoger nuevamente el texto de la Constitución del 24, quedando la jurisdicción administrativa en sus mismos términos.

Varios años más tarde, en 1853 se restablece el Consejo de Estado con sus facultades consultivas; pero a diferencia del que contemplaba la Constitución 1824, se le dota de competencia jurisdiccional, de la cual conocía una Sección de lo Contencioso Administrativo. Esta función del Consejo se regulaba mediante un ordenamiento conocido como la "*Ley de Lares*".

En el año de 1853 se dicta la llamada Ley de Lares para la organización de lo contencioso administrativo. Es ésta ejemplo característico de lo que la doctrina que se ocupa de lo contencioso de tipo europeo llama la justicia retenida: es la misma administración activa la que decide sobre el asunto contencioso y no es un órgano independiente con jurisdicción propia [...].⁹

Al respecto nos ilustra la Dra. Dolores Heduán Virués:

No fue hasta 1853 cuando, al margen de las Bases para la Administración conforme a las cuales se restableció el Congreso del Estado, una vez más con sólo funciones consultivas, de asesoría y dictamen como en 1824 [...], el 25 de mayo de ese mismo año, una Ley secundaria y su respectivo Reglamento atribuyeron a dicho Consejo las

⁹ Antonio Carrillo Flores. Op. cit. pág. 199.

facultades jurisdiccionales que en la época corresponde a su homónimo en Francia [...] ¹⁰

Previo al procedimiento contencioso administrativo, era necesario someter la cuestión al conocimiento de la autoridad administrativa que dictara el asunto reclamado, así lo señalaban la "*Ley Lares*" y su Reglamento.

La Ley disponía en su artículo tercero:

Los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, los jefes políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.¹¹

El reglamento en su artículo sexto preceptuaba:

Cualquiera que en alguno de los casos contenidos en los artículos anteriores, tenga que reclamar un derecho actualmente existente [...], presentará el ministerio a cuyo ramo pertenezca la materia sobre que se verse la reclamación, o que haya dictado la medida administrativa que se reclame, una "memoria" en que se expondrá con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales [...].¹²

Según el artículo sexto del propio Reglamento, se establecía la obligatoriedad de la interposición de la memoria (la cual consiste en el escrito que debía presentar el particular ante el ministro del ramo, en la que en forma sencilla y clara debía exponer los hechos y fundamentos de su derecho, con la finalidad de determinar el objeto de la reclamación) y que sólo una vez realizada y "[...] habiendo transcurrido un

¹⁰ Dolores Heduán Virués. *Op. cit.* pág. 48.

¹¹ Cit por. Adolfo J. Treviño Garza. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. México, Editorial Porrúa. 1997. pág. 13.

¹² José Luis Vázquez Alfaro. *Op. cit.* pág. 134.

mes sin arreglo del negocio [...]”,¹³ se podía someter a la jurisdicción del Consejo de Estado y decidirse vía contencioso administrativa. Esta instancia obedecía al principio de justicia retenida y corresponde a los actuales recursos administrativos, al tratarse de un sistema de autotutela administrativa, más que al contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, que como veremos más adelante, responde a lo que la doctrina administrativa denomina la justicia delegada.

El 5 de febrero de 1857 se promulgó la "*Constitución Política de la República Mexicana*", reproduciendo el principio de separación de poderes en su artículo 50; y en su artículo 97, por su parte, se le atribuye a los Tribunales del Poder Judicial Federal el conocimiento de la jurisdicción administrativa.

Podríamos decir que dos razones fundamentales apuntaron esa idea, por un lado existía la fiel creencia del principio de separación de funciones, como un dogma, por parte de los ilustres constitucionalistas, estableciendo 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 ventajas el sistema del contencioso administrativo de tribunales administrativos situados en el Poder Ejecutivo.¹⁴

Durante el Segundo Imperio en 1864 nuevamente se crea un Consejo de Estado, entre sus atribuciones estaba la de resolver conflictos contenciosos administrativos. Así, el primero de noviembre de 1865, se expidió la "*Ley sobre lo Contencioso Administrativo*" y su Reglamento. De esta manera se daba nacimiento a una jurisdicción

¹³ Id.

¹⁴ Dolores Heduán Virués. Op. cit. pág. 49.

administrativa de justicia retenida, en donde se otorgaba a ésta, dirimir las controversias versadas sobre el interés privado.

A la caída del Segundo Imperio se reafirma en el artículo 97, fracción I de la Constitución de 1857, al juicio de amparo como medio de protección de los derechos de los particulares, apoyándose en el principio de la separación de poderes que se expresaba en la propia Constitución. Este juicio ofrecía ventajas, ya que no era necesario asegurar el interés fiscal para suspender la ejecución de la autoridad administrativa.¹⁵

Mediante la Constitución de 1917, se reglamentaron dos vías para la solución de controversias administrativas; por un lado, el juicio de amparo y por el otro, el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, configurándose así, una instancia superior dentro del proceso administrativo. La necesidad de instaurar esta segunda vía, se expresa en su exposición de motivos, al reconocer la necesidad de combatir una sentencia dictada en primera instancia por Tribunales Federales o por los del fuero común, en los casos de jurisdicción concurrente.

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 [...].¹⁶

¹⁵ Cfr. José Luis Vázquez Alfaro. *Op. cit.* pág. 139.

¹⁶ *Ibid.* pág. 141.

Ambos recursos eran optativos para el particular, ya que eran procedimientos paralelos; en cambio, la autoridad administrativa, sólo podía recurrir a la súplica para impugnar la sentencia de segundo grado.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1924, se establece la "*Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes*". Para la calificación y castigo de las infracciones a las leyes tributarias federales, se establece un procedimiento seguido ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De igual forma, se conformó un jurado de penas fiscales, integrado por el Secretario de Hacienda o su representante como presidente, por dos miembros nombrados por dicha Secretaría y por dos más que eran designados por los contribuyentes, el cual tenía la facultad de resolver el recurso de revisión interpuesto por los particulares contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos. Contra dichas resoluciones procedía el recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda.

El procedimiento de impugnación podía ser interpuesto en la forma antes descrita, o bien, vía jurisdiccional (interponiendo demanda ante el Juzgado de Distrito competente); pero una vez iniciada la impugnación por cualquiera de esas vías procedimentales, no podía ser abandonada para seguir la otra.

Dicho jurado cambió de nombre al expedirse una nueva ley en junio de 1926, para adoptar el nombre de: "*Jurado de Infracciones Fiscales*", el cual sufrió ligeras modificaciones en el procedimiento. Contra las resoluciones que emitía dicho Jurado no existía otra instancia, a excepción de la condonación. Aunque existía la posibilidad

de optar por el juicio ordinario ante los Jueces Federales y, finalmente, impugnar su sentencia vía juicio de amparo o recurso de súplica.

El 18 de marzo de 1925, por disposición contenida en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se crea otro organismo de carácter jurisdiccional, denominado "*Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta*", la cual se integraba por una persona nombrada por el Secretario de Industria y Comercio y Trabajo, y el Director General del Timbre. El recurso que se tramitaba ante dicha Junta tenía la peculiaridad de que podía hacerse valer también por las oficinas receptoras, quienes deberían de cubrir con los mismos requisitos establecidos para los particulares.

La competencia del Jurado de Revisión era más amplia que la de homólogo de Infracciones Fiscales de carácter federal, pues en tanto que en aquélla sólo se trataba el aspecto relativo a las penas fiscales o sanciones, en ésta de una manera más general, se hablaba de los créditos fiscales y no solamente procedía la revisión por parte de los particulares, sino también podía ser interpuesto por las autoridades.¹⁷

Tres años más tarde, se establece en la Ley Orgánica de la Tesorería, un juicio de oposición, el cual era interpuesto ante la misma autoridad fiscal cuando se determinaba un crédito fiscal vencido que se hiciera efectivo mediante el procedimiento administrativo de ejecución. El procedimiento se regulaba conforme a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Finalmente, el 27 de agosto de 1936, se promulga la "*Ley de Justicia Fiscal*", entrando en vigor el 1º de enero de 1937; éste es el

¹⁷ Jaime Cadena Rojo. *Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*. 2do. número extraordinario. México, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. pág. 235.

antecedente más relevante sobre el contencioso administrativo en México, por las razones que a continuación enunciaremos:

a) Tal y como se desprende del artículo 1º de esta ley, se crea en el seno del Ejecutivo un órgano jurisdiccional, independiente del propio Ejecutivo y de cualquier autoridad administrativa para dictar sus fallos.

b) La Ley de Justicia Fiscal recoge todas las disposiciones previamente descritas, relativas al procedimiento contencioso tributario en un solo documento y de manera ordenada.

c) La Ley de Justicia Fiscal entregó la justicia administrativa a Tribunales Ordinarios, al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación.

1.1.3. Origen del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ahora bien, como ya se ha señalado, el Tribunal Fiscal de la Federación tiene su origen en la doctrina francesa del contencioso administrativo. Uno de los autores de la Ley de Justicia Fiscal, Don Alfonso Cortina Gutiérrez, es coincidente a este respecto al precisar:

[...] La Ley de Justicia Fiscal de 1936 se inspiró en la doctrina francesa sobre el contencioso administrativo. Para comprobar esta afirmación debe hacerse referencia a los cuatro casos de anulación que señalaba el artículo 202 del Código anterior, mismos que menciona el artículo 228 actual, que son idénticos a los que abren el recurso francés por exceso de poder, es decir, el juicio administrativo para el control de la legalidad (*excés de pouvoir*), a saber: la incompetencia del órgano, la omisión o incumplimiento de las formalidades necesarias para el acto impugnado, la violación o la incorrecta aplicación de la ley aplicada y el desvío de poder. Más aún, en el desarrollo histórico de la jurisprudencia del contencioso administrativo

francés, esas cuatro causas de anulación se presentaron sucesivamente en el orden que los citados textos mexicanos señalan a cada una de ellas ¹⁸

Así las cosas, el 31 de agosto de 1936 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Justicia Fiscal; disposición legal que crea al Tribunal Fiscal de la Federación, el cual recibió fuertes críticas encaminadas a controvertir la constitucionalidad de dicho órgano, pues se estimaba que no existía precepto constitucional alguno que autorizara la creación de tribunales administrativos; dichas críticas fueron superadas cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la garantía de jurisdiccionalidad, no implicaba que los juicios se tengan que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contenciosos administrativos a través del amparo, la constitución no sería violada.

Desde luego, cabe mencionar que tuvo que modificarse el artículo 104 constitucional, en el sentido de crear Tribunales Administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, de conformidad con lo que disponía el artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal.¹⁹

El Tribunal inició sus funciones el 2 de enero de 1937, en la calle de la Perpetua, hoy Venezuela, junto a la Escuela de Medicina. Lo integraban quince Magistrados, que trabajan colegiadamente en cinco

¹⁸ Mario Pugliese. Instituciones de Derecho Financiero. Estudio Preliminar de Alfonso Cortina. 2da. ed México, Editorial Porrúa. 1976. pág. 108.

¹⁹ Cfr. Federico Ponce Gómez y otro. Derecho Fiscal. 3ra ed. México, Editorial Banca y Comercio, S.A. de C.V. 1999. pág. 219.

Salas y en Pleno, las Salas integradas por tres Magistrados cada una de ellas, de los cuales uno era el Presidente.²⁰

Más tarde, el texto de la Ley de Justicia Fiscal fue incluido en el Código Fiscal de la Federación; el cual, a través de los años, fue adicionando a su competencia nuevas materias. Así, hacia 1961, se facultó al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer sobre controversias derivadas de resoluciones definitivas dictadas en materia de pensiones militares, así como las civiles que establecieran una obligación a cargo del Erario Federal. En 1965, se le otorgó competencia para resolver sobre pensiones concedidas con cargo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, también sobre la aplicación de sanciones pecuniarias (multas) por infracción a la legislación federal o del Distrito Federal.

1.2. Fundamentos teóricos de la justicia administrativa.

El concepto de *justicia administrativa* ha ejercido una extraordinaria influencia en el desarrollo de la concepción jurídica del Estado y en la evolución del Derecho Administrativo. Es necesario, en consecuencia, precisar tal concepto y delimitarlo de otros con los que se confunde frecuentemente.

²⁰ Cfr. Alfonso Cortina Gutiérrez Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria. México, Editorial Themis. 1993. pág. 258.

1.2.1. Concepto de justicia administrativa.

El Licenciado Andrés Serra Rojas opina que la *justicia administrativa* comprende: "El conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías para la defensa de los particulares."²¹

Por su parte, el profesor Gabino Fraga nos dice: "El sistema de los tribunales administrativos llamado también de la *justicia administrativa*, consistente en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la que forma el Poder Judicial."²²

El Licenciado Dionisio J. Kaye, considera que la *justicia administrativa* es el reconocimiento que hace la ley de los medios de impugnación necesarios para restablecer la esfera jurídica del particular, cuando es violada por las arbitrariedades de la autoridad, al señalar:

La Administración Pública es compleja y consta de un personal administrativo numeroso y no siempre idóneo. Incontables son los casos de agentes del poder público que ignoran la ley o la aplican malintencionadamente. [...] Son necesarios medios jurídicos efectivos para remediar tales males. Nada más lógico que la doctrina reconozca y el legislador acepte que tales resoluciones que agravian al particular, puedan ser impugnadas para restablecer el orden jurídico violado, con los medios previstos y regulados por la ley.²³

²¹ Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 17ª ed. México, Editorial Porrúa. 1996. pág. 581.

²² Gabino Fraga. Derecho Administrativo. 36ª ed. México, Editorial Porrúa. 1997. pág. 451.

²³ Dionisio J. Kaye. Derecho Procesal Fiscal. México, Editorial Themis. 1997. pág. 74.

Al respecto, el Lic. Héctor Fix-Zamudio, menciona:

El vocablo *justicia administrativa* se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos ha establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa.²⁴

De acuerdo con los tratadistas anteriores, la *justicia administrativa*, es a nuestro juicio, el conjunto de principios y mecanismos jurídicos que regulan el reencauzamiento de la función administrativa del Estado, cuando en su ejercicio resulta lesionado un derecho o un interés legítimo del particular.

Al lado del concepto de justicia administrativa existen otros conceptos, a los que se ha pretendido dar una connotación semejante, como lo son: a) jurisdicción administrativa; b) proceso administrativo; y c) contencioso administrativo; por lo que es preciso referirnos brevemente a esas denominaciones.

a) Jurisdicción administrativa. Jurisdicción es la potestad (poder, deber) conferida a los órganos legalmente facultados para conocer de conflictos y controversias y declarar, de manera vinculativa y supra partes, cuál de las pretensiones se ajusta al derecho objetivo.

²⁴ Héctor Fix-Zamudio. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Social. Madrid, España, Editorial Revista Iberoamericana de Derecho Procesal. Número 3, 1965, pág. 53.

Esta potestad se califica como administrativa por razón de la materia en que se resuelven conflictos entre partes, una de las cuales es siempre la administración pública.²⁵

Es preciso aclarar al respecto, primero, que la expresión jurisdicción administrativa se utiliza frecuentemente en el lenguaje jurídico con otros significados, especialmente para referirse al conjunto de órganos a los que se confiere la función pública de hacer justicia en ese campo específico y, segundo, que el control jurisdiccional sobre la función administrativa del Estado, constituye ciertamente el más importante, pero no el único medio de control jurídico de la administración, como quedó asentado.

b) Respecto al proceso administrativo, podemos aludir que es: "[...] aquel que se sigue ante tribunales contencioso administrativos y en los cuales es parte, desde luego, la Administración Pública."²⁶

c) Finalmente, por lo que se refiere al contencioso administrativo, se define 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.²⁷

²⁵ Cfr. Gonzalo Armienta Calderón. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. México, Editorial Porrúa. 1977. pág. 117.

²⁶ Rafael I. Martínez Morales Derecho Administrativo. Primer Curso. México, Editorial Harla, S.A de C.V. 1991. pág. 251.

²⁷ Vid. José Luis Vázquez Alfaro Op. cit. pág. 30.

Por lo anterior, hemos de concluir que el concepto de justicia administrativa es más amplio que los correspondientes a las anteriores denominaciones, ya que es comprensivo de todas las cuestiones jurisdiccionales en la administración pública interviene.

1.2.2. Clases de justicia administrativa.

La defensa de los particulares ante las arbitrariedades que pueda cometer la administración pública, se puede ejercer en distintas formas y ante diferentes órganos jurisdiccionales; lo que dio origen a los sistemas, francés o administrativo y angloamericano o judicial.

El pensamiento francés que creó el modelo de justicia administrativa, tuvo su base en las leyes expedidas por la Asamblea Nacional Revolucionaria de 22 de diciembre de 1789, y de 16-24 de agosto de 1790. Esta última ley, estableció la siguiente interpretación del principio de división de poderes:

Las funciones judiciales son distintas y se mantendrán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán alterar, a riesgo de ser acusados de prevaricación, en forma alguna los actos de los cuerpos administrativos, ni podrán citar para comparecer ante ellos, a los administradores en razón de las funciones que desempeñan.²⁸

²⁸ José Ovalle Favela. Estudios de Derecho Procesal. 2ª ed. México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 1981. pág. 347.

Bajo esta idea se creó el Consejo de Estado Francés, tribunal administrativo, fundado por Napoleón Bonaparte en la Constitución de 1790,²⁹ teniendo, además de su función consultiva, la trascendente labor de resolver controversias en materia administrativa. Dicho Consejo, en su primera etapa, sólo formulaba proyectos de decisiones que sometía al propio poder administrativo, careciendo por completo de autonomía. Era en su origen, un tribunal administrativo de jurisdicción retenida.

Es preciso aludir, que debemos entender por jurisdicción retenida aquélla que realizan los órganos jurisdiccionales enclavados en la esfera de la Administración Pública activa, que aunque poseen cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía.

En una segunda fase, que inicia en el año de 1872, el Consejo de Estado alcanzó total autonomía al adquirir facultades para decidir por sí mismo los conflictos administrativos, transformándose en un verdadero tribunal de justicia delegada; es decir, con facultades para pronunciar sus fallos de manera autónoma e imperativa y sin revisión de ningún órgano diverso, aún cuando lo hiciese formalmente a nombre de la propia administración.

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

El Consejo de Estado francés se convirtió en tribunal de jurisdicción delegada a partir de la reforma de 1872.³⁰

²⁹ Cfr. *Supra*. Apartado 1.1.1. pág. 8.

³⁰ José Luis Vázquez Alfaro. *Op. cit.* pág. 34.

En cambio, el sistema angloamericano tuvo en su origen en el principio de que los conflictos entre la administración pública y los administrados, debían ser conocidos y resueltos por los tribunales ordinarios, en los mismos términos que aquéllos que se susciten entre los particulares; ésta postura tradicional evolucionó parcialmente hacia una característica nueva, que consiste en la posibilidad jurídica que tienen los gobernados de impugnar las decisiones administrativas, ya no ante órganos de jurisdicción ordinaria, sino ante tribunales administrativos con revisión judicial.

El sistema angloamericano, con otra interpretación de la división de poderes, atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias de los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en manos del Poder Judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones.³¹

Cabe mencionar, que en nuestro país, aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación fue creado bajo el principio de justicia delegada,³² en un momento dado sí recoge ideas del sistema judicialista, toda vez que sus sentencias no son finales, al estar sujetas a una posible instancia revisora ante el Poder Judicial Federal, ya sea a través del Juicio de Amparo disponible para los particulares, o bien el de revisión para las autoridades; lo cual nos lleva a calificar a nuestro sistema de mixto, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, de conformidad con lo previsto en el artículo primero de la Ley Orgánica

³¹ Manuel Lucero Espinosa. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 4ª ed. México, Editorial Porrúa. 1998. pág. 19.

³² Vid. Exposición de motivos a la Ley de Justicia Fiscal. Cit. por. Antonio Carrillo Flores. Ensayos de Derecho Constitucional y Administrativo. 4ª ed. México, Editorial UNAM 1987. pág. 192.

del Tribunal Fiscal de la Federación, en relación con los diversos constitucionales, 104 fracción I-B, y 73 fracción XXIX-H.

Cabe hacer mención, que el sistema adoptado por nuestro sistema jurídico nos parece adecuado, al existir un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dirimir las controversias mediante la emisión de una sentencia, la cual se hace obligatoria si ésta no es impugnada ante el Poder Judicial; lo cual también otorga seguridad jurídica a las partes que intervienen en un juicio de nulidad.

1.2.3. Finalidad de la justicia administrativa.

Como hemos visto, la justicia administrativa tiene por objeto conocer de las resoluciones emitidas por la administración; en ese sentido, su finalidad es idéntica a la de cualquier sistema de justicia; es decir, se basa en el principio de la fabilidad humana.

En efecto, la administración pública es el órgano constituido que desarrolla el acto puro de aplicación de la ley, llevando a través de diversos actos administrativos a los particulares, los servicios públicos; correspondiéndole entonces la facultad de aplicar la ley con relación directa a la esfera jurídica del particular. Sin embargo, dicha administración se encuentra integrada por personas con virtudes y con vicios y por supuesto con posibilidad de incurrir en errores, que en muchas ocasiones violan en detrimento de los gobernados la legislación. Es ahí donde entra la justicia administrativa, otorgando a los gobernados los medios de defensa correspondientes para restablecer la lesión que haya sufrido en su esfera jurídica, por mala aplicación de la ley o bien por dejar de aplicarla.

De lo anterior, se colige que la finalidad de todo sistema de justicia administrativa es la de hacer prevalecer el principio de legalidad y evitar que la administración pública ejerza sus atribuciones en exceso o en defecto de la aplicación de la ley.

Siendo en conclusión, que la finalidad de la justicia administrativa es proporcionar a los administrados un medio jurídico de defensa que se materializa en la esfera administrativa, en recursos administrativos (justicia administrativa retenida) y en un procedimiento contencioso administrativo (justicia administrativa delegada), con lo que se da cabal cumplimiento a la garantía de audiencia a efecto de corregir los errores de la autoridad.

1.3. Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa, resolviendo en forma honesta y gratuita las controversias entre la administración pública federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho Mexicano, al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz y el desarrollo democrático.

1.3.1. Naturaleza jurídica.

Para determinar la naturaleza jurídica de un órgano, es importante destacar dos puntos de vista: el formal y el material. Respecto del primero habrá de considerarse al poder que se encarga de

desempeñar las funciones que le son propias; por lo que toca al segundo, habrá que conocer la actividad que esencialmente realiza ese órgano.

Desde el punto de vista formal, en nuestro país, el Estado tradicionalmente ha encargado la función jurisdiccional al Poder Judicial, quien ha conocido y resuelto sobre las controversias suscitadas entre los particulares, mediante el juicio de amparo administrativo; en ese sentido se pronuncia el profesor Gabino Fraga, al manifestar: "Desde el punto de vista formal, la función judicial está constituida por la actividad desarrollada por el Poder que normalmente, dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir, por el Poder Judicial."³³

Desde el punto de vista material, un órgano jurisdiccional por definición está encargado de aplicar o declarar un derecho; así Hugo Rocco dice:

[...] la función jurisdiccional es la actividad con que el Estado, interviniendo a instancia de particulares, procura la realización de los intereses protegidos por el derecho, que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma jurídica que los ampara.³⁴

De lo anterior se concluye, respecto al Tribunal Fiscal de la Federación, que por el hecho de atender pretensiones entre las partes para declarar cuál se ajusta o no a derecho, es materialmente jurisdiccional; y es formalmente administrativo, por llevar a cabo esta función dentro del marco del Poder Ejecutivo, pues así lo señala la exposición de motivos de la Ley que da vida a este Tribunal.³⁵

³³ Gabino Fraga. *Op. cit.* pág. 46.

³⁴ *Cit. por.* Jorge Olivera Toro. *Manual de Derecho Administrativo*. 7ª ed. México, Editorial Porrúa. 1997. pág. 208.

³⁵ *Vid.* Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal. *Cit. por.* Antonio Carrillo Flores. *Op. cit.* pág. 123

1.3.2. Competencia.

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se deduce en razón de la materia y el territorio.

a) La competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra plasmada en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, al indicarnos:

ARTÍCULO 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

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

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

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

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

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

Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

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

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

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

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

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

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

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

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

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

[...].

b) La competencia territorial se encuentra prevista en el artículo 31 de la Ley Orgánica referida, al señalar que las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio tomando de referencia el lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando se trate de:

- a) Empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- b) Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado.
- c) El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional.
- d) El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.³⁶

En los tres primeros supuestos, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose del último supuesto se atenderá al domicilio del particular.

Cuando la demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.

1.3.3. Estructura.

En la actualidad, el Tribunal Fiscal de la Federación se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales.

La Sala Superior se integra por once Magistrados, la cual actúa en Pleno o en dos Secciones. El Pleno, para poder sesionar requiere de un quórum de 7 de sus miembros; y las Secciones, cuando menos de cuatro de sus integrantes.

Las Salas Regionales se integran por tres Magistrados cada una, y requieren la presencia de todos para emitir sus fallos.

³⁶ Cfr. Artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

El nombramiento de los Magistrados lo efectúa el Presidente de la República con aprobación del Senado, y en caso de que éste se encuentre en receso, tal aprobación se someterá a la Comisión Permanente; en la designación se deberá señalar si es para formar parte de la Sala Superior, o bien de alguna Sala Regional, el nombramiento es para un período de seis años, contados a partir de la fecha de designación. Al terminar dicho período, los Magistrados de la Sala Superior, podrán ser designados nuevamente, por única vez, por un período de nueve años, y los Magistrados de las Salas Regionales podrán ser designados por un segundo período de seis años, si al final de este período fueren designados nuevamente serán inamovibles. Ningún Magistrado puede ser removido sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los Magistrados y Jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación.³⁷

Los requisitos que se deben reunir para ser Magistrados son: ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años y sin exceder de setenta años de edad al día de la designación, tener notoria buena conducta, ser licenciado en Derecho con título debidamente registrado expedido cuando menos diez años antes de la fecha de la designación, y tener un mínimo de siete años de práctica en materia fiscal.³⁸

1.3.4. Funcionamiento.

El Tribunal Fiscal de la Federación ejerce sus funciones a través de la Sala Superior y las Salas Regionales:

³⁷ Cfr. Artículo 3º de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

³⁸ Cfr. Artículo 4º de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

a) De la Sala Superior. Como lo señalamos anteriormente, la Sala Superior actúa en Pleno constituyéndose por once Magistrados, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que pueda efectuar sus sesiones y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes.

Las principales atribuciones del Pleno de la Sala Superior son:

- Fijar o suspender la jurisprudencia.
- Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos previstos en el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación. Resolver los conflictos de competencia.
- Resolver la queja tratándose de sentencias de Pleno.
- Resolver las excitativas de justicia y calificar los impedimentos.
- Resolver los incidentes y recursos contra las resoluciones del Pleno.³⁹

Cabe mencionar que los asuntos de la competencia del Pleno son instruidos por las Salas Regionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Dentro de las facultades administrativas del Pleno, se encuentran: designar al Presidente del Tribunal, señalar la sede y el número de las Salas Regionales, adscribir a los Magistrados en las Secciones de la Sala Superior o las Salas Regionales, expedir el Reglamento Interior y los Acuerdos necesarios, designar a los principales funcionarios del Tribunal, y dictar las medidas necesarias para investigar las responsabilidades de los Magistrados; así como, aplicar las sanciones administrativas que procedan, entre otras.

³⁹ Cfr. Artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Quizás con el ánimo de evitar que la Sala Superior se saturase de asuntos que como Sala atrayente tenía que resolver, se optó por dividirla en dos secciones, las cuales se integran por cinco Magistrados cada una de ellas, y necesitarán de cuatro para poder sesionar, mismas que tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Resolver los juicios de comercio exterior a que se refiere el artículo 94 de la Ley de la materia, los juicios en que la resolución impugnada se funde en Tratados Internacionales para evitar la doble tributación o en materia comercial y aquellos que el Presidente de Tribunal considere de importancia y trascendencia.
- Resolver los incidentes y recursos en contra de actos de la Sección.
- Resolver la queja en sentencias de la Sección
- Fijar o suspender jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación.⁴⁰

El Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación es designado por el Pleno, por un período de dos años, sin posibilidad de reelección inmediata; el Presidente no integra Sección, salvo que sea necesario para que exista quórum suficiente para sesionar, cuyo caso presidirá dicha Sección. De esta manera, el Presidente se encarga de representar al Tribunal, vigilar su buena marcha, así como del despacho de los asuntos administrativos encaminados a su correcto funcionamiento. Es importante destacar que está obligado a rendir informe periódico al Pleno, debiendo cumplir sus determinaciones.

⁴⁰ Cfr. Artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

b) De las Salas Regionales. Como ya lo hemos señalado, se integran por tres magistrados cada una, de los cuales se necesita su presencia para poder sesionar y para resolver bastará mayoría de votos.

Las Salas Regionales se encuentran dentro del territorio nacional, el cual se divide en las siguientes regiones:

- [...] I. Noroeste, con sede en Ciudad Obregón, Son. y jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II. Norte-Centro, con sede en Torreón, Coah. y jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III. Noreste, con sede en Monterrey, N.L. y jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- IV. Occidente, con sede en Guadalajara, Jal. y jurisdicción en los Estados de Jalisco, Nayarit, Colima y Aguascalientes
- V. Centro, con sede en Celaya, Gto. y jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosi y Querétaro.
- VI. Hidalgo-México, con sede en Tlalnepantla, Mex. y jurisdicción en los Estados de Hidalgo y México.
- VII. Golfo-Centro, con sede en Puebla, Pue. y jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII. Guerrero, con sede en Acapulco, Gro. y jurisdicción en el Estado de Guerrero.
- IX. Sureste, con sede en Oaxaca, Oax. y jurisdicción en los Estados de Oaxaca y Chiapas.
- X. Peninsular, con sede en Mérida, Yuc. y jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- XI. Metropolitana, con sede en el Distrito Federal y jurisdicción en la propia entidad y en el Estado de Morelos.⁴¹

Cabe mencionar que, mediante acuerdo G711/99 dictado por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, con fecha 4 de noviembre de 1998, se crearon Salas en la región del Golfo-Centro, Occidente y Norte- Centro.⁴²

⁴¹ Cfr. Artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

⁴² Vid. Anexo A. pág. 152.

1.3.5. Justificación constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación.

Desde sus orígenes en México, el Tribunal Fiscal de la Federación ha sido objeto de grandes críticas debido a que fue creado por una ley ordinaria,⁴³ sin que en la Constitución se estableciera expresamente que el Congreso estaba facultado para crear tribunales administrativos. En consecuencia, el objeto del presente apartado, consiste en explicar cómo fueron resueltos los problemas que enfrentó el Tribunal Fiscal de la Federación; dejando en claro que actualmente la Constitución prevé en su artículo 73 fracción XXIX- H, la facultad del Poder Legislativo para elaborar leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, tribunales que estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.

En ese orden de ideas, partiremos de la disposición constitucional que más debates ha ocasionado; el artículo 104, fracción I, la cual pone de manifiesto competencia para conocer de juicios relativos a controversias de orden administrativo.

Al promulgarse la Constitución de 1857, se suprime el Consejo de Estado. Dicha Constitución establecía el principio de división de poderes, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, depositando así, la resolución de controversias en el Poder Judicial, de conformidad con lo

⁴³ Vid. *Supra*. Apartado 1.1.3. pág. 20.

previsto en el artículo 97, fracción I, ahora artículo 104, fracción I de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

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

En efecto, la doctrina jurídica de la época afirmaba que una recta interpretación de la disposición constitucional transcrita, denotaba la juridicidad del naciente tribunal administrativo, ya que la misma, con toda claridad precisaba que el Poder Judicial de la Federación carece de facultad para conocer sobre justicia administrativa.⁴⁴

Por su parte, los argumentos en contra del nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, se debieron a que el mismo fue creado mediante una ley ordinaria, sin que en la Constitución se estableciera expresamente que el Congreso estaba facultado para crear tribunales administrativos.

Dichas críticas fueron superadas después de modificarse la Constitución, confiriéndole dicha facultad al Congreso, mediante la adición del 10 de agosto de 1987, al artículo 73 constitucional, en los siguientes términos:

⁴⁴ Vid. Manuel Lucero Espinosa. Op. Cit. pág. 24.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

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

Con lo antes precisado podemos concluir, sin temor a equivocarnos, que en la actualidad el Tribunal Fiscal de la Federación es plenamente constitucional, siendo los anteriores artículos de la Ley fundamental su fundamento constitucional; quedando solamente por agregar que aún en la actualidad, se ha propuesto la posibilidad de ubicarlo en el seno del Poder Judicial, apoyándose en el principio de la unidad de jurisdicción; dicha posibilidad estimamos que no sería prudente, pues si nos basamos en el estricto principio de división de poderes, todo aquello que corresponda al ámbito administrativo debe ser de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo; como lo es en el caso específico que nos ocupa, un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. Cabe mencionar que de igual manera es protegida la seguridad jurídica de los particulares al poder ejercer la vía de Amparo en contra de las sentencias pronunciadas por dicho Tribunal.

CAPITULO II

Los actos de molestia de la autoridad administrativa.

2.1. Requisitos generales de los actos de autoridad.

2.1.1. Requisitos constitucionales.

2.1.1.1. Mandamiento escrito.

2.1.1.2. Autoridad competente.

2.1.1.3. Fundamentación.

2.1.1.4. Motivación.

2.2. Requisitos de los actos de autoridad administrativa.

2.3. Firma y el acto de autoridad.

2.3.1. Firma autógrafa.

2.3.2. Firma facsimilar.

2.3.3. Importancia de la firma autógrafa.

2.3.4. Criterios sustentados.

CAPÍTULO II

LOS ACTOS DE MOLESTIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

Toda actuación de autoridad que depare algún perjuicio en la esfera jurídica del gobernado implica un acto de molestia, el cual debe sujetarse a los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en nuestra Ley Fundamental; en atención a lo anterior, entraremos al estudio de los requisitos formales y de fondo que debe observar todo acto de autoridad.

2.1. Requisitos generales de los actos de autoridad.

Es de explorado derecho que todo acto de autoridad que cause molestia al gobernado, debe someterse al principio de legalidad consagrado en el artículo 16 constitucional.

Antes de entrar al estudio de dicho principio, no podemos dejar de señalar que el artículo 16, primer párrafo, de nuestra Ley Fundamental, es considerado como uno de los preceptos que otorgan mayor protección al gobernado, toda vez que tutela ampliamente su esfera jurídica en contra de cualquier acto de autoridad que le cause afectación o perturbación, por mínima que sea ésta; incluso, grandes juristas como el Doctor Ignacio Burgoa ha afirmado que:

[...] el alcance ampliamente protector del artículo 16 constitucional, difícilmente se descubre en ningún sistema o régimen jurídico extranjero, a tal punto, que nos es dable aseverar que en ningún otro país el gobernado encuentra su esfera de derecho tan libremente preservada como en México.⁴⁵

⁴⁵ Ignacio Burgoa Orihuela. Las Garantías Individuales. 29ª ed. México, Editorial Porrúa. 1997. pág. 579.

En ese contexto, es necesario precisar el contenido del artículo en mención, el cual en la parte que nos interesa señala textualmente lo siguiente: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento [...]".

De la redacción del precepto constitucional en comento, se colige que son características de dicha garantía de legalidad las siguientes:

a) Por cuanto hace a la **titularidad** de la garantía en comento, hemos de señalar que la misma se desprende del propio precepto al señalar: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones [...]".

En efecto, el término "*nadie*", nos indica en forma expresa quien es el sujeto activo protegido por esta garantía; lo anterior podemos deducirlo del significado tradicionalmente aceptado para el vocablo "*nadie*", el cual anuncia: "[...] Ninguna persona [...]".⁴⁶

En ese orden de ideas, podemos aludir que las garantías plasmadas en el artículo 16 constitucional protegen a toda persona sin distinción de sexo, situación económica, creencia religiosa e incluso nacionalidad; circunstancia que se ratifica del contenido del artículo primero de nuestra constitución, al no excluir de la esfera de su protección a persona alguna.

⁴⁶ Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado de Nuestro Tiempo. Tomo III. Barcelona, España, Editorial Foto-Repro, S.A. 1972.

Todo lo anterior nos lleva a inferir, que cualquier sujeto de derecho que por alguna circunstancia sea molestado indebidamente por algún acto de autoridad, encontrará la seguridad jurídica de combatir dicho acto de molestia en la forma y términos establecidos en las vías jurisdiccionales correspondientes.

Con lo establecido podemos aseverar que el término "*nadie*", implica una relación de supra a subordinación, entre los órganos del Estado y los individuos, que con un acto de molestia de la autoridad adquieren la categoría de gobernado, para efectos de la extensión protectora del artículo constitucional en análisis, con lo que afirmamos: "[...] la institución del juicio de amparo funciona y protege a los mexicanos de los actos arbitrarios de las autoridades, cuando éstas burlan las garantías individuales."⁴⁷

b) Por lo que respecta a la **autoridad** que debe respetar la garantía en comento, apuntaremos que ésta será todo órgano del Estado susceptible de emitir un acto de molestia en la esfera jurídica de cualquier individuo; y que, por esa circunstancia, adquiere la categoría de autoridad para efecto de la invocación por el particular afectado de los medios jurídicos de defensa protectores de la legalidad.

De lo aseverado, resulta necesario precisar lo que habremos de entender por autoridad: "[...] es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa[...]"⁴⁸ es decir, por autoridad debemos

⁴⁷ Genaro Góngora Pimentel. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. 6ª ed. México, Editorial Porrúa. 1997. pág. 24.

⁴⁸ Ignacio Burgoa Orihuela. El Juicio de Amparo. 33ª ed. México, Editorial Porrúa. 1997. pág. 187.

entender cualquier órgano del Estado que en ejercicio de una potestad pública conferida por la ley, afecte la esfera jurídica de cualquier sujeto de derecho.

c) Por lo que hace a los **bienes jurídicos tutelados** por el artículo 16, primer párrafo, constitucional son: la persona, su familia, su domicilio, sus papeles y sus posesiones.

Veamos cada uno de los bienes mencionados de manera sucinta:

- *Persona*; gramaticalmente el término significa: “[...] individuo de la especie humana [...]”,⁴⁹ que hace alusión únicamente a las personas físicas; sin embargo, para los efectos de la garantía en estudio hemos de hacer hincapié, que por persona debemos entender a la personalidad jurídica capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones; es decir, al individuo tutelado por el Derecho, a la persona física o moral, pública o privada que tiene el carácter de gobernado en la relación de supra a subordinación que desarrolla con el Estado en los siguientes casos:

1. Cuando se le restringe o perturba su actividad o individualidad psicofísica propiamente dichas e inclusive su libertad personal;
2. Cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones (libertad de contratación);
3. Tratándose de personales morales, al reducirse o disminuirse las facultades inherentes a su entidad jurídica, impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social.⁵⁰

⁴⁹ Diccionario Enciclopédico Océano. Tomo III. Barcelona, España. Editorial Océano Editores 1999. S/P.

⁵⁰ Ignacio Burgoa Orihuela. Las Garantías Individuales. Op. cit. pág. 503.

- *Familia*, por lo que hace a este bien jurídico hemos de precisar que la extensión protectora de la garantía en comento no implica “[. .] que la perturbación consiguiente se realice precisamente en alguno o algunos de los miembros pertenecientes a dicho grupo, sino que opera en los derechos familiares del individuo [...]”,⁵¹ en virtud de que si un acto de autoridad afecta los derechos de mi esposo (por citar un ejemplo), sería él, como persona individual el que debe interponer los medios jurídicos de defensa por propio derecho o a través de interpósita persona, pero sólo a su nombre y representación. Lo que conlleva a deducir, que si se afecta a mi familia, no se viola en mi perjuicio el artículo 16 (lo que violaría sería los derechos individuales de esa persona de mi familia), sino sólo en aquellos casos, en que se me perturbe en mis derechos familia como lo son:

El parentesco, como lo sería para la materia administrativa un error en el acto de naturaleza meramente declarativo y de efectos inmediatos llamado “*acta de nacimiento*,” que de recaer en el apellido, afecta directamente la afiliación y que provoca un acto de molestia en la “*familia*” del particular y en consecuencia una transgresión al artículo 16.

Los derechos patrimoniales de la familia, que al respecto, “[...] en términos generales decimos que un derecho es patrimonial, cuando es susceptible de valorarse en dinero, de manera directa o indirecta [...]”,⁵² como ocurre tratándose del patrimonio de familia, cuando el Registro Público de la Propiedad, como autoridad administrativa, hace la asignación errónea del folio real tratándose de la constitución de ciertos bienes al

⁵¹ Id.

⁵² Rafael Rogina Villegas. Derecho Civil Mexicano. Tomo II Derecho de Familia. 8ª ed. México. Editorial Porrúa. 1993. pág. 231.

patrimonio familiar, circunstancia que viola en perjuicio de la familia el artículo 16 constitucional.

- *Domicilio*, a este respecto el Doctor Ignacio Burgoa asevera lo siguiente:

Es evidente que para el artículo constitucional en comento es [..] el domicilio efectivo, [...] donde tenga establecido su casa-habitación, en cuyo caso la perturbación necesariamente debe recaer en los bienes u objetos que dentro de ellas se encuentren, [...] (y) es obvio que su despacho u oficina debe reputarse como domicilio, y, por ende afectables como por un acto de molestia, todos los bienes que dentro de éste se hayan [...].⁵³

Divergimos de la apreciación hecha por el ilustre jurista, en razón de que no debe entenderse que la afectación sobre el domicilio de una persona, se refiera *a los bienes que dentro del mismo se encuentren*; pues expresarlo en esa forma, nos hace pensar inmediatamente en cosas materiales, que abarcaría más bien el término posesiones, que más adelante el precepto enumera.

Nosotros estimamos desde un punto de vista muy subjetivo, que el alcance protector de la garantía constitucional, abarca al bien jurídico en sí mismo denominado "*domicilio*", que en un sentido social, es retomado por el artículo constitucional, como el lugar dentro del cual el sujeto principalmente desarrolla su actividad económica, jurídica y social; y no como incorrectamente manifiesta el Doctor Ignacio Burgoa, en el sentido de tutelar a los bienes que dentro del mismo se encuentran; pues de ser como él dice, lo que se tutela son las posesiones y no el domicilio propiamente dicho.

⁵³ Ignacio Burgoa Orihuela. Las Garantías Individuales. Op. cit. pág. 584.

En síntesis, nosotros estimamos que el motivo del legislador constituyente para tutelar al domicilio fue con un fin social, más que como un punto de conexión entre el individuo y el Estado; es decir, creemos que lo que se pretende tutelar, es el derecho que tiene una persona para desenvolverse rigiéndose por su libre albedrío, sin intervención de interpósita persona; como ocurriría en los casos en que una autoridad sin el consentimiento del individuo, entrará a su domicilio o pusiera un sello que impidiera el acceso al mismo. En ese sentido hemos de señalar, que domicilio desde un aspecto social significa: "[...] el lugar donde un individuo vive o tiene el principal asiento de sus bienes o negocios, esto es, el sitio donde efectivamente reside".⁵⁴

- *Papeles*, se refiere a: "[...] todos los documentos de una persona, es decir, todas las constancias escritas de algún hecho o acto jurídico [...], "⁵⁵ los cuales son tutelados en razón de que éstos pudieran comprometerlo y generar un acto de molestia en sí mismo, pudiendo llegar incluso al chantaje por los agentes de la autoridad.
- *Poseiones*, se refiere a la tenencia efectiva que un sujeto de derecho detenta, de una manera originaria o derivada sobre algún bien mueble o inmueble, que no puede ser perturbada, sino conforme a los procedimientos y formas precisados de conformidad con la garantía constitucional en análisis, tutelándose no solamente al que es propietario; sino el derecho que toda persona tiene de ejercer un poder de hecho sobre una cosa, independientemente de la causa que le dio origen, lo que se traduce, que si soy poseedor de una cosa robada (es decir, no es de mi propiedad), pese a ser robada, ninguna

⁵⁴ Edgardo Pemche López. Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil. 24ª ed. México, Editorial Porrúa. 1997. pág. 88.

⁵⁵ Ignacio Burgoa Orihuela. Las Garantías Individuales. Op. cit. pág. 585.

autoridad podrá sustraerla de mi esfera jurídica sino mediante el seguimiento estricto de los requisitos legales que más adelante hemos de señalar.

Ahora bien, desentrañemos las condiciones que impone el artículo 16 en comento, para que un acto de autoridad pueda afectar los bienes jurídicos anteriormente estudiados.

2.1.1. Requisitos constitucionales.

Como ya hemos referido, todo acto de autoridad que se traduzca en molestia, debe quedar supeditado a las exigencias de las garantías consagradas en la primera parte del artículo 16 constitucional; esto es, debe expresarse por escrito, provenir de autoridad competente, señalando el precepto jurídico en el que funde su acción y motivando adecuadamente la causa legal del procedimiento.

Es decir, el artículo 16 constitucional en su primer párrafo consagra una garantía de legalidad, que a su vez se subdivide en las siguientes subgarantías:

- a) Mandamiento escrito
- b) Autoridad competente
- c) Fundamentación, y
- d) Motivación

A continuación abordaremos cada una de las subgarantías mencionadas.

2.1.1.1. Mandamiento escrito.

Esta garantía equivale a la forma en que debe darse a conocer el acto de molestia al afectado, debiendo ser siempre por escrito.

Conforme a la garantía formal a que aludimos, todo funcionario subalterno o todo agente de autoridad debe obrar siempre con base en una orden escrita expedida por el superior jerárquico, so pena de violar la disposición relativa de nuestra Ley Fundamental a través de la propia garantía de seguridad jurídica, que, por otra parte, ha sido constantemente reiterada por la Suprema Corte en numerosas tesis que sería prolijo mencionar.⁵⁶

Está exigencia tiene como finalidad, otorgar al gobernado, la certeza de la existencia del acto, para que pueda conocer con toda precisión de cuál autoridad proviene el mismo y cuál es el contenido y las consecuencias jurídicas de éste, a efecto de ser susceptible de impugnación por la persona jurídica afectada.

La omisión de este requisito, tiene como consecuencia que el afectado por el acto de autoridad, no sólo no esté obligado a obedecerlo, sino además, la posibilidad de combatirlo mediante los medios de defensa establecidos en las leyes respectivas, entre los cuales, lo es por excelencia el juicio de amparo, por la inconstitucionalidad manifiesta del acto.

Es menester precisar, que dicho mandamiento escrito se ha de formular ajustándose en cuanto a su forma y contenido, a los requisitos que en cada caso señalan las leyes secundarias que rigen los actos de

⁵⁶ Ignacio Burgoa Orihuela. Las Garantías Individuales. Op. cit. pág. 601

autoridad; sobre el particular el Licenciado Manuel Lucero Espinosa, señala que:

[...] no existe norma jurídica que imponga una determina (sic) estructura formal del acto; aunque, cabe señalar, que existen prácticas y usos administrativos en el sentido de emitir los actos administrativos apegados a determinados moldes. Sin embargo, [...] las exigencias formales que tales actos deben satisfacer para ser legítimas, no pueden ser juzgados de acuerdo con tales usos, sino con base en las establecidas por las leyes que las reglamentan.⁵⁷

Contrario a lo sostenido por el autor antes citado; ciertos actos de autoridad, además de cumplir con el mandamiento escrito, deben reunir con requisitos específicamente determinados en las leyes, y no sólo a usos y costumbres forenses; requisitos sin los cuales, dicho acto es plenamente impugnabile por violación al artículo 16 constitucional; tal es el caso, de las ordenes de visita domiciliaria, que además de cumplir con el mandamiento escrito, deben además indicar expresamente los requisitos establecidos en el artículo 43 del Código Fiscal de la Federación, mismo que señala: “En la orden de visita, además de los requisitos a que se refiere el artículo 38 de este Código, se deberá indicar: I. El lugar o lugares donde debe efectuarse la visita [...], II. El nombre de la persona o personas que deban efectuar la visita [...]”.

Cabe mencionar, que el mandamiento escrito debe contener la firma original o autógrafa de la autoridad competente que emita el acto de molestia, a este respecto haremos referencia con mayor amplitud más adelante.⁵⁸

⁵⁷ Manuel Lucero Espinosa. *Op. cit.* pág. 229.

⁵⁸ *Vid. Infra.* Apartado 2.3.1. pág. 77.

2.1.1.2. Autoridad competente.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1857, se debatió ampliamente el alcance de la expresión "*autoridad competente*".

El primer debate se dio en torno al concepto mismo de "*competencia*", con motivo de la sentencia pronunciada por la Suprema Corte de Justicia el 11 de abril de 1874, en un juicio de amparo en el que se impugnó una ley fiscal expedida por el Congreso del estado de Morelos, por no haberse integrado legítimamente éste, y por haber sido promulgada por un gobernador que había sido reelecto contra prohibición constitucional expresa. En esta sentencia la Corte sostuvo que "*la incompetencia de origen*", afectaba la competencia requerida por el artículo 16; posteriormente abandonó este criterio, bajo la influencia de las ideas de Ignacio L. Vallarta, pues el ilustre jurista jalisciense puso de manifiesto las diferencias que existen entre los requisitos que debe satisfacer una persona para ser electa o designada para una función pública (legitimidad) y el conjunto de atribuciones que la ley otorga a un órgano del Estado (competencia).

Don Ignacio L. Vallarta sostenía:

[...] Voy a esforzarme en responder a esta argumentación, base capital de la teoría que combato. La legitimidad y la competencia son dos cosas distintas, lo diré repitiendo las palabras del señor licenciado Siliceo, cuando escribía contra la sentencia de amparo de Morelos; ninguna es mayor o menor; ninguna es el todo y la otra la parte; ninguna es el género y la otra la especie; ninguna es la causa y la otra el efecto; ninguna es la madre y la otra la hija; son dos entidades independientes con existencias perfectamente separadas

aunque se encarnen en una persona. El nombramiento, la elección hecha en términos legales en persona que posea los requisitos necesarios, constituye la legitimidad de una autoridad; a la vez que su competencia no es más que la suma de facultades que la ley da para ejercer ciertas atribuciones. La legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para tal cargo público, y la competencia se relaciona sólo con la entidad moral que se llama autoridad, y, abstracción hecha de las cualidades personales del individuo, no mira sino a las atribuciones que esa entidad moral puede ejercer. Siendo así, bien se comprende que hay autoridades legítimas que son incompetentes, como, por ejemplo, un gobernador bien electo, aunque legítimo, es incompetente para pronunciar una sentencia en un juicio civil; y también, por el extremo contrario hay autoridades ilegítimas que son competentes, como lo sería un juez que no tuviera la edad o el título que hoy requiere la ley, y que sin embargo podría pronunciar esa sentencia. Tal juez, mientras por el superior que corresponda no sea removido, tiene la suma de facultades que la ley da a la autoridad que representa, y sus actos, a pesar del vicio de ilegitimidad de su nombramiento, son perfectamente válidos en ciertos casos [...].⁵⁹

Las ideas de Vallarta, influyeron en la interpretación que la Suprema Corte de Justicia ha hecho del artículo 16 de la Constitución de 1917, en la que sostiene que la garantía que establece dicho precepto concierne sólo a la competencia del órgano del Estado, con exclusión de cualquier consideración sobre la legitimidad de la persona a cuyo cargo se encuentre dicho órgano.

El criterio anterior se encuentra plasmado en la Jurisprudencia número 111 del Apéndice 1917-1975, Octava Parte, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas, página 199, que a la letra dice:

INCOMPETENCIA DE ORIGEN.- La corte ha sostenido el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas, que incumben constitucionalmente a otros poderes; en el amparo no debe

⁵⁹ Cit. por. Ignacio Burgoa Orihuela. Las Garantías Individuales. Op. cit. pág. 588

juzgarse sobre la ilegalidad de la autoridad, sino simplemente sobre su competencia; pues si se declara que una autoridad señalada como responsable, propiamente no era autoridad, el amparo resultaría notoriamente improcedente. Sostener que el artículo 16 de la Constitución prejuzga la cuestión de legitimidad de las autoridades, llevaría a acatar la soberanía de los Estados, sin fundamento constitucional y por medio de decisiones de un poder que, como el Judicial carece de facultades para ello, convirtiéndose en arbitrio de la existencia de poderes que deben ser independientes de él.

La segunda cuestión que abordaron los comentaristas de la Constitución de 1857, fue la concerniente a si la competencia exigida en el artículo 16, comprendía sólo las atribuciones otorgadas en la Constitución (la llamada competencia constitucional), o si incluía más ampliamente, las conferidas en la ley (la llamada competencia jurisdiccional que en realidad equivaldría a la competencia legal).

Sobre este segundo tema prevalecieron las ideas de José María Lozano, quien fue el autor de esta distinción, al señalar:

[...] la cuestión sobre lo que el artículo constitucional entiende por autoridad competente, y cree que en él se trata de la competencia constitucional con relación a la materia u objeto del mandamiento expedido, para deducir de esto que cuando los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, obran dentro de los límites constitucionales de sus funciones, son competentes.⁶⁰

Hablando después sobre la competencia que llama jurisdiccional asienta:

[...] a ella no se refiere el artículo 16, porque toca a los Estados en ejercicio de su soberanía determinar en sus leyes la jurisdicción de sus propios jueces e interpretarlas y aplicarlas en cada caso, y porque es atribución de la Suprema

⁶⁰ Ibid. pág. 589.

Corte, según el artículo 99 (106 de la Constitución vigente) de la Constitución, dirimir las competencias suscitadas entre jueces federales o que no tienen un superior común.⁶¹

Podemos decir que la distinción formulada por Lozano, carecía de apoyo en el texto del artículo 16, en donde no se establecía ninguna diferencia ni limitación entre una y otra competencia. Con todo, la interpretación de Lozano fue asumida por la Suprema Corte, quien sostuvo: "[...] la competencia constitucional, o sea, la que se refiere a la órbita de las atribuciones de los diversos poderes, es la única que está protegida por medio de las garantías individuales".⁶²

Más tarde, el texto de la tesis mencionada fue modificada, visible en el Apéndice de 1995, bajo el número de tesis 129, Jurisprudencia 394085, Parte SCJN, Quinta Epoca, en el Tomo VI, pág. 83, para quedar en los siguientes términos: "**COMPETENCIA CONSTITUCIONAL.-** La competencia constitucional puede ser reclamada en vía de amparo".

El cambio es muy significativo, pues se deja de afirmar que esta competencia es la única protegida por las garantías individuales, por lo que implícitamente se acepta que también puede estar garantizada por el artículo 16, la competencia fundada en la ley.

Por otro lado, la Suprema Corte ha admitido explícitamente en la tesis aislada número 321386, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XC, pág. 347, que: "**COMPETENCIA JURISDICCIONAL, CUANDO PUEDE RECLAMARSE EN AMPARO.-** Puede alegarse como concepto de violación la incompetencia, aun la jurisdiccional, de la autoridad

⁶¹ Id.

⁶² Ibid. pág. 591.

responsable, cuando este punto ya fue estudiado y decidido previamente a la interposición de la demanda de garantías”.

De las anteriores consideraciones podemos concluir, que la garantía de competencia concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Fundamental inviste a determinado órgano del Estado; de tal suerte, que el amparo por violación a la garantía de "*autoridad competente*", sólo procede cuando exista una exorbitación por parte de algún órgano del Estado, respecto a las facultades que expresamente le otorga la Constitución, o que sea reservado conforme a la misma, así como cuando actúa sin tener atribuciones consignadas en la Ley Fundamental.⁶³

Es menester precisar, que la subgarantía en estudio está íntimamente relacionada con la subgarantía de mandamiento escrito, por lo que se refiere a la firma autógrafa del funcionario emisor del acto de molestia, en razón, de que uno de los requisitos legales de todo mandamiento escrito consiste, precisamente, en que éste contenga la firma autógrafa de la autoridad competente.

En ese orden de ideas, podemos decir que la competencia de toda autoridad queda plasmada en forma indubitable con la firma autógrafa que inserte en el documento continente del acto de molestia; de tal suerte, que el particular podrá denotar en forma precisa, que el acto de molestia proviene de una autoridad competente, cuando el acto

⁶³ Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela. El Juicio de Amparo. Op. Cit. pág. 256.

en sí mismo contenga la firma autógrafa del funcionario emisor, circunstancia que no ocurre cuando se hace uso de la firma facsimilar.⁶⁴

2.1.1.3. Fundamentación.

La Constitución actual recogió la exigencia sustentada por el Constituyente de 1857, de justificar racionalmente los actos de autoridad que impliquen alguna molestia para los particulares; esto es, el deber que tiene la autoridad de expresar, a través de mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad.

De esta forma, podemos decir que la subgarantía de fundamentación; consiste en que todo acto de autoridad, debe estar apoyado en una norma jurídica general y abstracta que sea exactamente aplicable al caso, la cual debe ser expresada en el texto del documento en que conste el acto.

La fundamentación legal exigida por el legislador para todo acto de autoridad, ha sido interpretado por nuestro máximo Tribunal como: "**el Principio de Legalidad**", tal y como se encuentra plasmado en la tesis de jurisprudencia número 46, común al Pleno y a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Apéndice de Jurisprudencia de 1975 del Semanario Judicial de la Federación, pág. 89, al señalar: "**AUTORIDADES.-** Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite".

Ahora bien, para que un acto de autoridad se considere legalmente fundado es necesario que reúna las siguientes condiciones:

⁶⁴ Vid. *Infra*. Apartado 2.3.2. pág. 80.

- a) Que el órgano del Estado del que proviene el acto, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica para emitirlo.
- b) Que en el propio acto se prevea en dicha norma.
- c) Que su sentido y alcance del acto se ajuste estrictamente a las disposiciones normativas que lo rijan.
- d) Que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen ⁶⁵

Nuestro Poder Judicial ha señalado que en el mandamiento escrito que cause molestia al particular debe citar tanto la ley como los artículos específicos de ésta, que la autoridad estime aplicables al hecho o caso de que se trate; considerando insuficiente que se invoque globalmente una ley, un código o un cuerpo de disposiciones legales; por ello exige que se especifiquen los preceptos legales que la autoridad pretende aplicar; lo anterior se encuentra plasmado en la tesis IX.1o.18K, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, Noviembre de 1996, página 440, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo tenor literal es el siguiente:

FUNDAMENTACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD. El artículo 16 de la Constitución General del país, señala que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, y por su parte, la jurisprudencia número 260 del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, Materia Común, establece que por fundamentación, debe entenderse la cita precisa del precepto legal aplicable al caso; ahora bien, esto último se refiere no sólo al artículo exacto, sino también a la ley o reglamento particularmente aplicable, de modo que en aquellos casos en que se invocan determinados artículos, y varias leyes o reglamentos, explicándose que aquellos

⁶⁵ Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela. Las Garantías Individuales. Op. cit., pág. 592.

pertenece a uno y/o a otro, es decir, a cualquiera de los ordenamientos referidos, en tal caso no puede considerarse que ese acto satisfaga el requisito constitucional de fundamentación, ya que no corresponde a los gobernados relacionar su conducta a las diversas hipótesis legales en que pudiera encuadrar, de las varias leyes o reglamentos que se invocaron como fundamento del acto de autoridad, para con ello averiguar cuál es la disposición y ley o reglamento exacto que enmarca su caso, y por el contrario, es dicha autoridad la que está constreñida a hacerlo.

De lo anterior podemos concluir, que la subgarantía de fundamentación significa que todo acto de autoridad que cause perjuicio en la esfera jurídica del gobernado, debe ajustarse a lo que expresamente establece la ley, y no solo eso, sino además se debe precisar en el acto mismo de molestia, el precepto legal atribuible al caso concreto, expresando con toda claridad el precepto legal del cual emana el acto, sin que quede lugar a duda para el afectado.

2.1.1.4. Motivación.

Respecto a esta subgarantía el Licenciado Raúl Rodríguez Lobato, puntualiza:

[...] La motivación consiste en la expresión en el texto del documento (acto de molestia) en que consta el acto del razonamiento que se formuló la autoridad, según el cual llegó a la conclusión de que la situación concreta a la cual se dirige se ajusta exactamente a la hipótesis normativa en que se apoya el acto.⁶⁶

⁶⁶ Raúl Rodríguez Lobato. Derecho Fiscal. 2ª ed. México, Editorial Harla. 1999. pág. 230.

En ese tenor, podemos afirmar que la subgarantía de motivación consignada en el artículo 16 constitucional radica en que la autoridad que emite el acto de molestia, no sólo funde en ley el acto, sino que además indique con toda precisión las razones lógico-jurídicas por las que consideró que debía aplicarse la norma legal al caso concreto.

Esto es, todo acto autoritario que cause molestia no sólo debe indicar el precepto legal en que funde su actuar; sino además de ello, debe expresar los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión de que el acto concreto al que se dirige, se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales; puesto que, motivar un acto, es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad formuló al establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, podemos decir que existe una debida motivación en un acto de molestia, cuando se dan las siguientes circunstancias:

- a) Que el acto se encuentre debidamente fundado; es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso.
- b) Que se señale con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas, que se hayan tenido en consideración para emitir el acto.
- c) Que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables; es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa.

- d) Que se tomen en cuenta todas las circunstancias especiales al caso concreto.

Lo anterior, se robustece con lo dispuesto en la tesis XX.102 K, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, Enero de 1997, página 501, emitida por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, cuyo tenor literal es:

MOTIVACION. TODO ACTO DE AUTORIDAD DEBE SATISFACER EL REQUISITO CONTENIDO EN EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. La motivación exigida por el artículo 16 constitucional debe existir en todo acto de autoridad (orden de aprehensión, auto de formal prisión, sentencia, etc.), en razón de que debe justificarse la aplicación de las normas jurídicas respectivas precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que la parte afectada con el acto de molestia pueda conocerlo y estar en condiciones de producir o preparar su defensa.

2.2. Requisitos de los actos de autoridad administrativa.

Como ha quedado asentado en el apartado anterior, todo acto de autoridad que cause molestia al gobernado debe cumplir con el principio de legalidad regulado por el artículo 16 constitucional; el cual dentro de nuestro sistema administrativo de derecho, podríamos traducirlo en la siguiente forma: "Las resoluciones de la administración [...] se deben citar por escrito, por autoridad competente y con expresión de los fundamentos de hecho y de derecho en que se basen, los que se harán del conocimiento de los interesados."⁶⁷

⁶⁷ Ernesto Flores Zavala. Finanzas Públicas Mexicanas. 32ª ed. México, Editorial. Porrúa. 1998. pág. 185.

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación ha plasmado de una manera adecuada este principio de legalidad en los siguientes términos:

ARTÍCULO 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales. - - - I. Incompetencia del funcionario que le 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 ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades [...].

Ahora bien, respecto a los requisitos formales que debe contener todo acto de autoridad administrativa, el artículo tercero de Ley Federal del Procedimiento Administrativo, nos indica lo siguiente:

ARTÍCULO 3º. Son elementos y requisitos del acto administrativo: - - - I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; - - - II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley; - - - III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos; - - - IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad de que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición; - - - V. Estar fundado y motivado; - - - VI. (Se deroga). - - - VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley; - - - VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o

motivo, o sobre el fin del acto; - - - IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión; - - - X. Mencionar el órgano del cual emana; - - - XI. (Se deroga) - - - XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; - - - XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión; - - - XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo, - - - XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y - - - XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

(Subrayado añadido).

Por su parte, la ley específica que regula los requisitos que debe contener los actos de la autoridad hacendaría (Código Fiscal de la Federación); establece lo siguiente:

ARTÍCULO 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:- - - I. Constar por escrito. - - - II. Señalar la autoridad que lo emite - - - III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate. - - - IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. - - - Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.

Los requisitos mencionados en los artículos 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el diverso 38 del Código Fiscal de la Federación, son manejados por el Doctor Manuel Acosta Romero en dos grandes rubros: elementos y modalidades del acto administrativo.⁶⁸

⁶⁸ Cfr. Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 14ª ed. México, Editorial Porrúa. 1999. págs. 822 y 832.

En ese contexto, aludiremos que los elementos del acto administrativo son: a) Sujeto, b) Objeto, c) Forma, y d) Manifestación externa de la voluntad.

Por lo que se refiere a las modalidades del acto administrativo, de acuerdo con el autor de referencia son: a) Motivo y b) Finalidad.

Para los efectos del presente trabajo de investigación, resulta menester precisar con toda claridad en que estriba cada uno de los elementos y modalidades mencionados, a efecto de señalar la trascendencia jurídica que le otorga el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando ante él se impugna una resolución carente de alguno de ellos.

Por cuanto hace a los elementos del acto administrativo, señalaremos:

a) Sujeto, puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos: el sujeto activo, que viene a ser el órgano administrativo creador del acto, y el sujeto pasivo, que es aquél a quien va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo.⁶⁹

En el presente trabajo de investigación, retoma de especial interés el sujeto activo, que es el órgano de la administración pública que emite el acto susceptible de impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

⁶⁹ Cfr. Ibid. pág. 824.

En efecto, en los actos administrativos debe haber una mención expresa del órgano o autoridad que lo emite; a fin de que el gobernado por un lado, esté en condiciones de saber a quién se le ha de imputar; y, por otro pueda determinar si tal órgano es competente o no para emitirlo; lo anterior es retomado por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, al señalar en su artículo 3º, fracción I, lo siguiente: "Artículo 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo: I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público,[. .]"; y por cuanto hace a la autoridad administrativa fiscal (de mayor índole de impugnaciones ante el Tribunal Fiscal de la Federación), se deduce de lo dispuesto por el artículo 38, fracciones II y IV del Código Fiscal de la Federación, al establecer: "Artículo 38. [...] II. Señalar la autoridad que lo emite [...] IV. Ostentar la firma del funcionario competente [. .]".

De lo anterior, podemos observar con toda claridad que no basta que el acto administrativo haga el señalamiento de la autoridad que lo emite (sujeto activo); sino que además, es requisito esencial que dicha autoridad sea competente; en realidad se trata del desarrollo en la legislación secundaria de la garantía de legalidad y, subgarantía de autoridad competente comprendida en la Ley marco (Constitución), cuyos prolegómenos hemos estudiado en apartados precedentes.⁷⁰

Aunado a lo anterior, es necesario agregar que la autoridad emisora del acto debe expresar los dispositivos legales que a su juicio le conceden la facultad para obrar en la forma en que lo hace; ya que en caso contrario, se colocaría a los particulares en la situación de

⁷⁰ Vid. *Supra*. Apartado 2.1.1.2. pág. 53.

adivinar en qué precepto legal pretendió fundarse, lo que de ninguna manera es el ánimo del artículo 16 constitucional.

En ese sentido el Lic. Carlos A. Cruz Morales sostiene:

[...] la autoridad tiene la obligación de expresar la ley que la autoriza para actuar en un caso concreto, y cuando no lo hace, cuando no invoca la ley que le da competencia, y por supuesto, cuando invocándola o no, carece de tales facultades, el acto autoritario no es de la competente y puede ser destruido.⁷¹

Bajo ese criterio, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia al emitir la Jurisprudencia publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Mayo de 1994, bajo el número 77, pág. 12, que dice:

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

⁷¹ Carlos A. Cruz Morales. Los artículos 14 y 16 constitucionales. 3ª ed. México, Editorial Porrúa, 1997, pág. 97.

La omisión del sujeto activo en un acto de molestia, implica dejar en estado de indefensión al gobernado; esto en razón, de que desconoce la autoridad administrativa que perturba su esfera jurídica; así como la fundamentación legal que otorga competencia a la esfera de actuación de dicha autoridad; lo que posibilita al administrado la impugnación administrativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que trae como consecuencia la ilegalidad del acto administrativo.

Cabe señalar, que el Tribunal Fiscal de la Federación tiene la facultad de estudiar de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad demandada para dictar la resolución impugnada; de acuerdo con lo previsto en el penúltimo párrafo, del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

Resulta menester precisar, que la manifestación material de la autoridad competente, se concretiza con la inserción de la firma autógrafa del funcionario emisor; pues precisamente el particular denota que el acto fue emitido por autoridad competente, cuando dicha autoridad manifiesta en forma indubitable que es precisamente ella la que produce el acto de molestia.

Finalmente, desde un punto de vista muy particular, hemos de señalar que la firma autógrafa del sujeto activo en el acto administrativo va íntimamente ligada con la subgarantía de autoridad competente, por lo que ante su omisión el Tribunal Fiscal de la Federación debe declararlo nulo de manera lisa y llana; apreciación que abordaremos con mayor amplitud en apartados subsecuentes.

b) Objeto, respecto a este elemento el Doctor Miguel Acosta Romero, lo divide en:

- *Objeto directo o inmediato*, el cual consiste en crear, modificar, transmitir, reconocer o extinguir derechos y obligaciones para el administrado en la medida en que la ley lo determina (fundamentación).
- *Objeto indirecto o mediato*, el cual consiste en la actividad del órgano del Estado; es decir, el ejercer la potestad pública que tiene encomendada.⁷²

Algunos doctrinarios, como el maestro Gabino Fraga, señalan que el objeto debe reunir los siguientes requisitos: " [...] ser determinado o determinable, posible y lícito";⁷³ de igual forma, el Legislador remota dichos requisitos al señalar en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 3º fracción II, lo conducente: "Son elementos y requisitos del acto administrativo: [...] II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley; [...]".

Así mismo, en materia fiscal, nos indica el Código de la materia, en el artículo 38, fracción III, lo siguiente: "Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos: [...] III. [...] y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate".

Si un acto administrativo no señala su objeto; es decir, no indica lo que resuelve, decide o certifica es ilegal por lo que debe

⁷² Cfr. Miguel Acosta Romero. *Op. cit.* pág. 829 y 830.

⁷³ Gabino Fraga. *Op. cit.* pág. 276.

declararse nulo, en términos del artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación.

c) La forma, respecto a este elemento el Doctor Miguel Acosta Romero nos dice: "[...] constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos."⁷⁴

El acto administrativo puede expresarse en muy diversas formas, como lo son: semáforos o luces (el acto administrativo, le indica al automovilista que haga alto total o siga hacia delante); la mímica, (el policía que expresa al particular que se detenga); etcétera.

Sin embargo, en las resoluciones susceptibles de ser impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sólo tienen cabida las plasmadas en forma escrita, y en su caso, la consecuencia del silencio administrativo (negativa ficta).

La forma del acto administrativo, se colige de lo preceptuado por el artículo tercero, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; así como de lo señalado en la fracción I del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.⁷⁵

La omisión del elemento en estudio en el acto administrativo, al ser impugnado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, trae como

⁷⁴ Miguel Acosta Romero. Loc. Cit.

⁷⁵ Vid. Artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el diverso 38 del Código Fiscal de la Federación.

consecuencia la nulidad para el efecto de que la autoridad lo subsane; en términos del artículo 238, fracción II del Código Fiscal de la Federación, en relación con el diverso 239 in fine del multicitado ordenamiento legal.

En ese sentido, resulta esencial que toda autoridad administrativa emita sus actos por escrito, ya que a través de la forma escrita, se da a conocer al particular los fundamentos de hecho y de derecho que dan origen al acto y con ello la posibilidad de ser impugnado.

En ese sentido enfatiza el Lic. Raúl Rodríguez Lobato lo siguiente: “[...] sólo si el acto de la autoridad consta por escrito puede precisarse en cualquier tiempo sus términos exactos, es decir, el contenido de la providencia y así fijar su correcto alcance”.⁷⁶

En ese orden de ideas, podemos enfatizar que la forma escrita otorga certeza jurídica al gobernado, pues a través de ella conoce con exactitud la naturaleza, el contenido y alcance del acto, pudiendo valorar debidamente su legitimidad; siendo menester aclarar, que aun aquellos actos que se manifiestan a través de formas no escritas, previamente tuvieron como antecedente un mandamiento escrito debidamente fundado y motivado, como es en el caso específico del ejemplo que aludimos anteriormente, *las leyes y reglamentos administrativos, que señalan que un policía puede dar indicaciones mímicas, para ordenar que un particular se detenga, o que la luz roja del semáforo indica lo mismo*; con lo cual se le da cumplimiento al artículo 16 constitucional.

⁷⁶ Raúl Rodríguez Lobato. Op. cit. pág. 230.

d) Manifestación externa de la voluntad. La manifestación de la voluntad del sujeto activo, debe necesariamente plasmarse en el acto mismo que cause molestia al gobernado; al respecto el Doctor Miguel Acosta Romero aduce lo siguiente: "La manifestación de voluntad, o sea, la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando, como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea que se manifieste objetivamente esa voluntad."⁷⁷

Hemos de hacer hincapié, que la manifestación de la voluntad de las autoridades administrativas se expresan a través de sus resoluciones, en la forma en que hemos aludido.⁷⁸

Por otro lado, para el efecto de que la voluntad de la emisión del acto administrativo se manifieste en forma indubitable; es necesario que todo acto de autoridad ostente la firma del funcionario que la emitió, pues con ello se otorga validez al mismo.

Es menester apreciar, que la Legislación en materia Administrativa Federal nos indica en su artículo 3º, fracción IV, lo siguiente: "Son elementos y requisitos del acto administrativo: [...] IV. Hacer constar por escrito y con la **firma autógrafa** de la autoridad que lo expida, [...]" (El énfasis es nuestro).

Cabe mencionar, que en el mismo ordenamiento legal se precisa que la omisión de este requisito trae consigo la nulidad del acto, al señalar en su artículo 6º: "La omisión o irregularidad de cualquiera de los

⁷⁷ Miguel Acosta Romero. *Op. cit.* pág. 828.

⁷⁸ Vid. Supra. Apartado 2.2. inciso c) pág. 70.

elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, [.]”

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 38, fracción IV, señala: “Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos: [...] IV. Ostentar la **firma del funcionario competente** [...]” (El énfasis es nuestro).

Por cuanto hace a las resoluciones que se impugnan en el Tribunal Fiscal de la Federación, materia de estudio en el presente trabajo, el Código Fiscal de la Federación en el numeral 238, fracción II, reúne todos los requisitos formales exigidos por las leyes, señalando que cuando se omita alguno de ellos debe declararse nula la resolución para el efecto de que se emita una nueva, subsanando dicha omisión.⁷⁹

En ese sentido, tradicionalmente, ha considerado el Tribunal Fiscal de la Federación que ante la falta de firma autógrafa en las resoluciones que ante él se impugnen, deben declararse nulas, para el efecto de que sea subsanada tal omisión; situación que nos parece contraria a derecho, por las consideraciones que más adelante expondremos.

Ahora bien, tenemos que las modalidades del acto administrativo son: a) el motivo, y, b) la finalidad.

a) Motivo. Es la circunstancia de hecho y de derecho que provoca al acto administrativo; en otras palabras, “[...] es la relación inmediata de causalidad lógica entre la declaración y las razones que lo

⁷⁹ Cfr. Artículo 239, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación

determinaron, por ello el motivo se precisa con la contestación de la pregunta ¿por qué?"⁸⁰

Subjetivamente, diremos que el motivo es la fundamentación y motivación que exigen las leyes para todo acto de autoridad.⁸¹

Como lo hemos señalado la fundamentación y motivación, constituye una subgarantía otorgada por el artículo 16 constitucional, la cual consiste, en que toda autoridad al emitir un acto de molestia, debe citar el precepto legal que le sirve de apoyo, expresando los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata encuadra en los preceptos de la norma que invoca.

De una interpretación armónica del artículo 16 constitucional, podemos aludir que la fundamentación y motivación son dos figuras jurídicas diversas; de tal suerte, que si un acto de autoridad fue emitido sin alguno de estos requisitos constitucionales, dicho acto se considera contrario a derecho y por tanto debe declararse nulo.

La fundamentación y motivación son dos figuras jurídicas distintas, para efectos de validez de todo acto de autoridad. No son únicas e indivisibles, por lo que en un momento dado no puede aceptarse que carezca de fundamentación o motivación para que se encuentre el acto legalmente emitido, ya que la falta de uno de estos requisitos excluye la presencia del otro.⁸²

⁸⁰ Jorge Olivera Toro. *Op. cit.* pág. 159.

⁸¹ *Cfr.* Artículo 3º fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 38 fracción III del Código Fiscal de la Federación.

⁸² Sergio Francisco De la Garza. *Derecho Financiero Mexicano*. 18ª ed. México, Editorial Porrúa, 1994, pág. 679.

Por último aludimos que, al igual que la competencia, el Tribunal Fiscal de la Federación tiene la facultad de estudiar de oficio la ausencia de fundamentación y motivación del acto que se controvierta.⁸³

b) Finalidad. Coinciden los doctrinarios en señalar que la finalidad del acto administrativo, no es más que perseguir el interés general o bien común de los gobernados.

Es conveniente precisar, que si una resolución de autoridad no cumple con el fin referido adolece entonces de lo que la doctrina denomina "desvío de poder".

A este respecto nos dice la doctrina francesa, a través de Alibert:

El desvío de poder es el hecho del agente administrativo que, realizando un acto de su competencia, y respetando las formas impuestas por la legislación usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquellos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido. La desviación de poder es un abuso de mandato, un abuso de Derecho.⁸⁴

Es conveniente precisar, que bajo este rubro los actos de la autoridad administrativa que afecten la esfera jurídica del particular, deben cumplir con el fin que se les ha encomendado; en caso contrario, nuestra legislación lo estima nulo de toda ejecución.

A mayor abundamiento, el artículo 238, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, indica:

⁸³ Cfr. Artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación

⁸⁴ Cit. por. Jorge Olivera Toro. *Op. cit.* pág. 160.

ARTÍCULO 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

[...]

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

[...].

Asimismo, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, nos dice:

ARTÍCULO 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

[...]

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

[...].

ARTÍCULO 6. La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, [...].

Es a nuestro juicio, adecuada la determinación del legislador, al establecer que será nula la resolución de la autoridad administrativa, cuando no cumpla con la finalidad de satisfacer la necesidad colectiva; ya en caso contrario, se prestaría a que la actuación administrativa hiciera lo que le placiera, molestando la esfera jurídica, del gobernado sin ninguna limitante. Así pues, dicha limitante es aplicable a toda clase de autoridad, ya sea hacendaría o bien administrativa; incluso cuando se trate de facultades discrecionales, como lo hemos visto, lo cual otorga a los administrados una seguridad jurídica plena.

2.3. Firma y el acto de autoridad.

2.3.1. Firma autógrafa.

Como primer punto, es dable señalar que la palabra **firma** proviene del latín *firme, firmas; de firmar*, cuyo significado es: nexo, enlace, fuerte, firme, sólido; y se define como: "Nombre y apellido, o título de una persona que la misma pone con rúbrica al pie de un documento, y por la que le da autenticidad o se obliga a lo que en él se dice."⁸⁵

Asimismo, la palabra **autógrafa** proviene del latín *autographus*, y éste del *gr. autógraphos*, de autos; que significa uno mismo, y *grapho*, escribir; cuyo significado es: "[...] se aplica al escrito de mano de su propio autor, la propia de quien la impone."⁸⁶

Tradicionalmente, la doctrina ha considerado a la firma autógrafa como un requisito formal de todo acto de autoridad, y en especial en el ámbito administrativo, pues la firma autógrafa otorga validez y autenticidad al mismo; el profesor Manuel Lucero Espinosa nos ilustra a este respecto: "[...] la firma del funcionario constituye uno de los requisitos esenciales del acto, ya que a través de ella se acredita que la voluntad del órgano administrativo efectivamente ha sido emitida de la manera en que el acto se indica [...]"⁸⁷

⁸⁵ Juan Palomar De Miguel. *Diccionario para Juristas*. Guanajuato, México, Editorial Mayo Ediciones, S. A. de R.L. 1981. pág. 314.

⁸⁶ *Ibid.* pág. 147.

⁸⁷ Manuel Lucero Espinosa. *Op. cit.* pág. 234.

Del mismo modo, nuestra Legislación ha considerado a la firma autógrafa como un requisito esencial del acto administrativo, al precisar en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 3º, fracción IV, lo siguiente:

ARTÍCULO 3 Son elementos y requisitos del acto administrativo:

[..]

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

Y decimos que la firma autógrafa es un requisito esencial del acto administrativo, ya que ante su omisión será declarado nulo, de conformidad con el artículo 5º en relación al diverso 6º de la Ley citada:

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

ARTÍCULO 6. La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo [...].

De lo anterior, se aprecia que el legislador le da a la firma autógrafa un carácter de esencial en el acto administrativo al precisar que ante su omisión el acto será declarado nulo, teniendo como consecuencia la invalidez del mismo.

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación también contempla a la firma como requisito que debe cumplir todo acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 38,

fracción IV, mismo que a la letra reza: "Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos. [...] IV. Ostentar la firma del funcionario competente, [...]".

En ese orden de ideas, podemos afirmar que dentro del marco doctrinal y legal se considera a la firma autógrafa como un requisito esencial del acto administrativo; sin embargo, el Tribunal Fiscal de la Federación no lo considera así, ya que considera subsanable dicha omisión.

Desde nuestro punto vista, podemos afirmar que la firma autógrafa es un requisito sine qua non del elemento voluntad del acto administrativo, ya que ante su falta en alguna resolución de autoridad, el administrado desconoce si debe o no observar los requerimientos que se le exigen, ya que no tiene la certeza jurídica de que la resolución sea auténtica, e incluso si la misma existe.

Es menester señalar, que el artículo 38 del Código Tributario Federal, incurre en una nueva imprecisión al no manifestar tratándose de actos que imponen cargas a los particulares la inserción necesaria y exclusiva de firma autógrafa; pues únicamente precisa, que: "*debe contener la firma del funcionario emisor*"; lo anterior, nos lleva a examinar si es válida la inserción de un medio distinto de firma para dotar de validez al acto administrativo, como a continuación pasaremos a referir.

2.3.2. Firma facsimilar.

La palabra **facsimil**, deriva de la palabra *facsimile*, que significa: “[...] copia perfecta de un escrito, dibujo o documento realizado mediante una máquina copiadora ”⁸⁸

La firma facsimil es una copia de la firma autógrafa del funcionario emisor materializada a través de medios mecánicos, electrónicos y computarizados como lo son: sellos de goma, impresiones mecánicas e impresiones de computadora; los cuales han sido empleados por las dependencias gubernamentales por la carga excesiva de trabajo, sustituyendo con ello, el medio manual de impresión y exteriorización indubitable de la voluntad del funcionario administrativo.

El empleo del facsímil es de uso frecuente en resoluciones que llegan a manos de los particulares y que contienen imperativos a seguir por parte del administrado;⁸⁹ lo cual nos lleva a examinar, si es obligatorio para el particular observar una resolución de esta naturaleza; para ello, es menester adelantarnos a señalar que nuestro Poder Judicial expresamente ha sustentado que toda resolución de autoridad que ostente la firma facsimilar de la autoridad responsable transgrede de forma directa las garantía de legalidad y seguridad jurídica consagradas en nuestra Constitución; así lo expresa en la tesis de jurisprudencia, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto

⁸⁸ Juan Palomar De Miguel. *Op. cit.* pág. 567.

⁸⁹ *Vid.* Anexo B pág. 153.

Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo VII, Marzo de 1998, página 790, tesis VI.2º.115 K, que a la letra dice:

FIRMA FACSIMILAR. EL DOCUMENTO EN QUE SE CONTIENE CARECE DE VALIDEZ. De la definición proporcionada por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, del vocablo firma, consistente en: "El nombre y apellido, o título de una persona que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena para darle autenticidad o para obligarle a lo que en él se dice.", se concluye que el documento en que aparece una firma facsimilar carece de validez, habida cuenta de que ésta consiste en una imitación o reproducción de la firma autógrafa, por lo que en esa hipótesis no es posible atribuir la autoría de tal documento a la persona cuya firma en facsímil fue estampada, pues es evidente que el sello en que se contiene pudo inclusive asentarse sin su consentimiento.

Criterio que nos parece sumamente atinado, en razón de que un sello o la impresión mecánica de la firma puede ser realizada por cualquier persona, inclusive para sorprender a un particular; en el último de los casos tratando de extorsionarlo.

Es decir, cualquier persona lejos de ser la autoridad competente para emitir el acto de molestia de que se trate, (ya sea la emisión de un crédito fiscal, requerimiento de pago, etcétera) puede tomar un sello de goma y plasmar la firma facsimilar de la autoridad correspondiente; lo cual, sin lugar a duda deja al gobernado en pleno estado de indefensión, al no tener la certeza jurídica de que la resolución que afecta de manera directa sus intereses legítimos fue emitida por la autoridad efectivamente facultada por la ley.

En consecuencia es lógico y jurídico, que toda resolución administrativa exteriorizada en forma escrita con afectación a los intereses del particular, debe contener necesariamente la firma autógrafa del funcionario emisor; en mérito de lo anterior la firma autógrafa reviste la siguiente importancia.

2.3.3. Importancia de la firma autógrafa.

En nuestro sistema de Derecho, la firma autógrafa ha sido considerada como signo inequívoco de la manifestación de la voluntad de cualquier individuo, ya sea actuando como autoridad, o bien como particular.

La firma autógrafa se considera como el medio gráfico mediante el cual se le otorga autenticidad a los documentos, ya sea públicos o privados, y tal es su importancia, que sin ella no surte efectos legales los actos que pretendan exteriorizarse.

A efecto de robustecer lo anterior, diremos que si se presenta ante el Tribunal Fiscal de la Federación una promoción sin firma autógrafa de quien la produjo dicha promoción se tendrá por no presentada, de conformidad con lo previsto en el artículo 199 del Código Fiscal de la Federación, el cual enfatiza en la parte que interesa: “[...] Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, [...].”

El Licenciado Jesús González, se manifiesta a este respecto, de la siguiente manera:

[...] Un escrito de demanda presentado sin firma, equivale a un anónimo que no obliga al órgano jurisdiccional a realizar ningún acto procesal tendiente a darle curso legal, pues la falta de firma en lugar de ser una deficiencia que pueda ser corregida, constituye una ausencia en la expresión de la voluntad del actor de presentar la demanda [...].⁹⁰

Bajo el mismo criterio se han pronunciado los Tribunales Colegiados de Circuito al sostener en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo X-October, página 315, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, cuyo tenor literal es:

DEMANDA DE AMPARO. PROCEDE SU DESECHAMIENTO CUANDO CARECE DE FIRMA AUTOGRAFA. Si un escrito de demanda de amparo carece de la firma autógrafa del quejoso procede su desechamiento, pues sin ella no puede considerarse ejercida la acción constitucional conforme a lo dispuesto en los artículos 4o. y 166 de la Ley de Amparo, por ser la firma una formalidad esencial que denota la voluntad de quien ha sido afectado en sus intereses jurídicos, de promover ese medio de defensa que se rige por el principio de instancia de parte agraviada.

Para efectos de nuestro trabajo, daremos mayor realce a lo conducente a la importancia que retoma la firma autógrafa en las resoluciones emitidas por autoridades administrativas en el ámbito federal. Al tenor, hemos de enfatizar la necesidad imperante que retoma que toda resolución de autoridad que afecte la esfera jurídica del

⁹⁰ Jesús González Pérez. Op cit., pág. 98.

particular contenga la firma autógrafa de su emisor, en los siguientes términos:

a) La firma autógrafa otorga validez y autenticidad al acto que causa perjuicio al particular.

b) Proporciona seguridad jurídica al gobernado.

c) Se establece un enlace volitivo entre la persona que lo suscribió y lo plasmado en él.

2.3.4. Criterios sustentados.

Hemos de precisar, que la importancia de la firma autógrafa que en resumen hemos precisado en el apartado anterior, ha sido retomada desde el marco Legal, Jurisprudencial y Doctrinal, como veremos a continuación:

- **Legal:** Nuestra Legislación, ha sostenido que un mandamiento de autoridad competente debe constar en un documento público debidamente fundado, el cual en términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en el ámbito administrativo federal, deba ser expedido por funcionario público en el ejercicio de sus funciones, cuya autenticidad “[...] se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros documentos exteriores que en su caso prevengan las leyes”.⁹¹

⁹¹ Cfr. Artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Así como la Legislación Federal en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 3º, fracción IV; y el Código Fiscal de la Federación en el numeral 38, fracción IV; preceptos legales que se pide se tengan como si se transcribieran a la letra en los términos en que se precisa en esta misma tesis páginas atrás;⁹² a efecto de no incurrir en obvias e inútiles repeticiones.

- **Jurisprudencial:** En ese sentido se han pronunciado los Tribunales Colegiados de Circuito, al sostener que todo acto de autoridad que afecte al particular; ya sea en su persona, papeles o posesiones, debe cumplir con el mandamiento constitucional de estar emitido por autoridad competente, trayendo consigo la exigencia implícita de la firma autógrafa de la autoridad emisora como *principio fundamental* de validez; sirve de apoyo lo anterior la tesis jurisprudencial publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, Segunda Parte-1, página 164, que a la letra dice:

FIRMA AUTÓGRAFA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, DEBE CONTENER EN EL DOCUMENTO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA.- Cuando las liquidaciones que dieron origen al acto de molestia no contienen la firma autógrafa de la autoridad responsable que emitió, lo cual es un requisito indispensable para su validez de conformidad con el artículo 16 constitucional, se incurre en una violación que amerita la concesión del amparo ya que dicho precepto establece que todo acto que afecte la esfera jurídica de los particulares, debe estar firmado por autoridad competente y esto sólo se acredita con la firma autógrafa de puño y letra de quien procede.

⁹² Vid. *Supra*. Apartado 2.3.1. pág. 78 y 79.

- **Doctrinal:** Numerosos autores, se han expresado por la inequívoca necesidad de la inserción de la firma autógrafa, en los actos de molestia de la autoridad administrativa; y para robustecer lo anterior, citemos al Licenciado Manuel Lucero Espinosa, quien nos dice al respecto:

[...] la firma del funcionario constituye uno de los requisitos esenciales del acto, ya que a través de ella se acredita que la voluntad del órgano administrativo efectivamente ha sido emitida de la manera en que el acto se indica [...]. Ahora bien, la existencia de la firma del funcionario en el acto administrativo debe constar plenamente y de manera autógrafa; es decir, debe ser estampada del puño y letra del funcionario que haya emitido tal acto ⁹³

Cabe aclarar que el anterior criterio se expresa en forma enunciativa, a efecto de acreditar la importancia que le ha dado la doctrina a la firma autógrafa; más no en forma limitativa, pues ha sido sustentado por numerosos doctrinarios en el mismo sentido ejemplificado.

⁹³ Manuel Lucero Espinosa. Op cit. pág. 234.

CAPÍTULO III

Consecuencia jurídica de la falta de firma autógrafa en las resoluciones impugnadas a través del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

3.1. Resoluciones administrativas del conocimiento del Tribunal Fiscal de la Federación.

3.1.1. Tipos de resolución.

3.1.2. Requisitos de las resoluciones impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

3.2. Cuestiones generales del procedimiento contencioso administrativo.

3.2.1. Fases.

3.2.2. Recursos.

3.2.3. Sentido y alcance de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

3.3. La falta de firma autógrafa de las resoluciones impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

3.3.1. Consecuencias legales para la autoridad.

3.3.2. Consecuencias legales para el particular.

3.3.3. Nulidad de la resolución.

3.4. Razones para declarar la nulidad lisa y llana en las resoluciones impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación por carecer de firma autógrafa de la autoridad emisora del acto impugnado.

3.4.1. Por falta de la manifestación de la voluntad.

3.4.2. Por no comprobarse la autenticidad de la resolución.

3.4.3. Por producir incertidumbre en el particular.

3.5. Necesidad y propuesta de reformas legales.

3.6. Procedimiento legal de impugnación.

3.6.1. Argumentos que deben plantearse en los conceptos de impugnación.

3.6.2. Alcances de la sentencia.

CAPÍTULO III

CONSECUENCIA JURÍDICA DE LA FALTA DE FIRMA AUTÓGRAFA EN LAS RESOLUCIONES IMPUGNADAS A TRAVÉS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

El punto medular del presente trabajo de investigación es destacar el alcance jurídico que retoma la firma autógrafa en las resoluciones que emite la autoridad hacendaria y administrativa en el ámbito federal; pues son precisamente dichas resoluciones las que conciernen a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

3.1. Resoluciones administrativas del conocimiento del Tribunal Fiscal de la Federación.

Procede el juicio de anulación contra resoluciones dictadas por la autoridad administrativa en materia federal, sea que las impugnen los particulares o la misma administración, por considerarse ilegales; a ellas nos referiremos a continuación.

3.1.1. Tipos de resolución.

Las resoluciones impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación, deben ser de naturaleza fiscal o administrativa, de carácter federal; y que en resumen serían las siguientes:

En sus inicios, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se limitaba a conocer asuntos en los que se impugnaba resoluciones emitidas por autoridad tributaria.

En la actualidad, también conoce de multas administrativas por violación a leyes federales; pensiones civiles y militares; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública centralizada; sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales; sobre la que impone sanciones administrativas por responsabilidades administrativas de los servidores públicos; requerimientos de pagos de garantías a favor de la Federación, Estado y Municipios, y las que nieguen a los particulares la indemnización por daños y perjuicios causados por servidores públicos; competencia que fue abordada en el primer capítulo del presente trabajo.⁹⁴

3.1.2. Requisitos de las resoluciones impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las resoluciones impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación, a través del juicio de nulidad, deben reunir los siguientes requisitos:

a) Que exista la resolución. Podemos señalar que ante la vía contenciosa administrativa sólo se pueden impugnar las resoluciones que sean expresadas en forma escrita, excepto cuando se trate de la

⁹⁴ Vid. *Supra*. Apartado 1.3.2. pág. 32.

impugnación de una negativa ficta. (La negativa ficta representa el significado que se da al silencio de la autoridad ante las instancias o peticiones que le formulen, una vez transcurrido el término de tres meses para el caso de las autoridades fiscales).

Lo anterior se corrobora de lo dispuesto por el artículo 209 fracción III del Código Fiscal de la Federación, al señalar: “[..] El demandante deberá adjuntar a su instancia: [...] III. El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad. [...]”; de lo cual se deduce claramente, que al promover juicio de nulidad necesariamente debe exhibirse el documento en que conste el acto impugnado; es decir, la resolución que pretenda anularse, debiendo ésta constar por escrito, o bien cuando se impugne una negativa ficta deberá presentarse el escrito de la instancia no resuelta.

Además debe constar por escrito, a efecto de que se tenga plena certeza de que existe una resolución reclamada y que pueda ser susceptible de impugnación.

b) Que la resolución afecte el interés jurídico del particular. En este sentido, es menester precisar que el interés jurídico no es sino lo que la doctrina conoce como derecho subjetivo, el cual es entendido como: “[...] aquél que se encuentra establecido, por una ley, decreto, reglamento, resolución, contrato u otra disposición administrativa que regula la actividad de la autoridad administrativa y limita su poder público.”⁹⁵

En ese tenor, afirmamos que la procedencia del juicio de nulidad se ve supeditada a que el accionante se vea afectado en su interés jurídico. Es decir, la procedencia del juicio de nulidad dependerá

⁹⁵ Manuel Lucero Espinosa. Op. cit. p. 48.

que el actor, entre otras cosas, sufra una lesión en su esfera jurídica causada por una resolución cuya nulidad demanda; lo cual se corrobora de la interpretación a contrario sensu del artículo 202, fracción I, el cual en la parte que interesa señala: “[...] Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes: [---] I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante [...]”

Añadiendo a lo anterior, hemos de precisar que la afectación al interés jurídico debe ser real y concreta; de tal modo, que el agravio que produzca la resolución impugnada debe ser verídica, y además individualizarse a determinado sujeto; ello en virtud, de que cuando se esté frente a una resolución de carácter general y abstracta no puede ser combatida a través del juicio de nulidad, de conformidad con lo previsto en la fracción IX, del artículo 202, del Código Fiscal de la Federación, cuyo tenor literal es: “[...] Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes: [...]IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente. [...]”.

Al respecto el Doctor Ignacio Burgoa nos dice:

En efecto, cuando una ley no es autoaplicativa; es decir, cuando no se afecta por su sola expedición a situaciones jurídicas concretas, cuando no se rige ni interesa inmediatamente la esfera particular, [...] entonces esta todavía no experimenta un perjuicio, [...] consiguientemente, tampoco puede hablarse de un agraviado, [...].⁹⁶

⁹⁶ Ignacio Burgoa Orihuela. El Juicio de Amparo. Op. cit. pág. 464.

Cabe hacer mención, que ante el Tribunal Fiscal de la Federación no procede la gestión de negocios, por tanto las resoluciones que pretendan anularse mediante esta vía deberán ser combatidas directamente por el interesado, o bien a través de su representante legal, éste último actuando en todos los casos como si fuera directamente el afectado debiendo acreditar fehacientemente su personalidad, en términos del artículo 200, párrafos segundo y tercero, del Código Fiscal de la Federación.

ARTÍCULO 200. [...]

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones.

La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo; o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas.

c) Que la resolución impugnada sea definitiva. La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo 11, nos indica que el Tribunal conocerá de juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas de su competencia. Pero; ¿en qué momento estamos en presencia de una resolución definitiva?, está interrogante se dislumbra del propio precepto citado, al rezar en su último párrafo lo siguiente: "[...] Las resoluciones se consideran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa".

Y, ¿cuándo estamos en presencia de una resolución que no admite recurso administrativo o cuando su interposición sea optativa?.

Pues bien, este momento lo marca la ley; así es, todas las materias que conoce el Tribunal cuentan con su ley secundaria, la cual establecerá si su recurso administrativo es o no optativo, y, en los casos en que dicho medio de defensa se encuentre establecido por un reglamento, el Poder Judicial ha sostenido que tendrá el carácter de optativo; precedente publicado en el Semanario Judicial de la Federación, emitido por los Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Epoca, Tomo II Segunda Parte-2, página 462, cuyo tenor literal es:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS EN LEYES. La sala responsable sobreescribió el juicio de nulidad en atención a que la actora no agotó el recurso administrativo establecido en los artículos 266 y siguientes, del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, a pesar de que dicho recurso no se encuentra prevista en la ley que reglamenta (Ley Federal del trabajo), sino únicamente en el mencionado reglamento. Con ese proceder, la sala responsable, no sólo impide que el afectado con el acto administrativo, pueda hacer valer el juicio de nulidad, que es un medio de defensa previsto en una ley de mayor jerarquía que el reglamento, como lo es el Código Fiscal de la Federación, sino que también transgrede, en perjuicio de la ahora quejosa, el artículo 202, fracciones IV y VI, del propio ordenamiento, así como el numeral 23 de su ley orgánica, pues de la interpretación armónica de ambos, se desprende que, para que el agotamiento del recurso sea obligatorio, es condición indispensable que el mismo debe estar establecido en una ley, tomando este concepto en su sentido formal y material y no únicamente en un reglamento de ejecución.

En ese orden ideas, podemos decir que las resoluciones definitivas, son aquéllas que ponen fin a un procedimiento administrativo, y que en consecuencia es el producto final de la manifestación de la voluntad de la autoridad administrativa.

El profesor Rafael Bielsa, se pronuncia sobre el particular al señalar: “[...] resolución definitiva, es la que dicta la autoridad superior y que ya no puede preverse por la propia autoridad”⁹⁷

En ese contexto, señalaremos que es improcedente todo juicio promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, al tratar de impugnar resoluciones que no son definitivas; de acuerdo con lo previsto en el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación; al decir: “[...] Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes. [...] VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.[...]”.

d) Que la acción sea ejercida en el modo y tiempo que establezca la ley.

Todo juicio de nulidad deberá ser promovido mediante escrito de demanda, el cual deberá ser presentado ante la Sala Regional competente; o bien por correo certificado, cuando el demandante resida en lugar distinto a la sede de la Sala Regional, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acto que se impugna, en el caso de que el juicio sea promovido por particulares. Siendo juicio promovido por autoridad (juicio de lesividad), la ley le concede el plazo de cinco años

⁹⁷ Cit. por. Emilio Margain Manautou. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, 6ª ed. México, Editorial Porrúa. 1999. pág. 105.

siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución favorable al particular.

3.2. Cuestiones generales del procedimiento contencioso administrativo.

De esta manera, damos paso al análisis del procedimiento contencioso administrativo llevado a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que es dicho Organismo Jurisdiccional es el que nos interesa para el desarrollo del presente trabajo, en razón de que de éste se desprende la propuesta aportada en el mismo; para lo cual, se hace necesario introducir al lector en el procedimiento llevado ante dicho Cuerpo Colegiado, analizando sus fases, las partes que intervienen en éste, los recursos que pueden interponerse dentro de dicho procedimiento, el sentido de sus fallos, etcétera.

3.2.1. Fases.

En términos generales, podemos decir que las fases del procedimiento contencioso administrativo son las siguientes:⁹⁸

a) Demanda. La demanda se interpondrá dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, ante la Oficialía de Partes Común del propio Tribunal, o en su caso, por correo certificado con acuse de recibo.⁹⁹

⁹⁸ Vid. Apéndice A pág. 147.

⁹⁹ Cfr. Artículo 197 del Código Fiscal de la Federación.

La demanda deberá contener los siguientes requisitos formales:

ARTÍCULO 208. La demanda deberá indicar:

- I. El nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante.
- II. La resolución que se impugna.
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que ofrezca.
[...]
- VI. Los conceptos de impugnación.
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
[...].

Si faltare alguno de los datos mencionados en las fracciones I, II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones III, IV, V y VII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda, lo anterior de acuerdo a lo dispuesto en el dispositivo legal citado.

Ahora bien, los documentos que se deben anexar a la demanda son los que establece el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación:

[...]

- I. Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198 o, en su caso, para el particular demandado.

- II. El documento con el que acredite su personalidad [..]
- III. El documento en que conste el acto impugnado [...].
- IV. Constancia de notificación del acto impugnado, [..]
- V. El cuestionario que debe desahogar el perito, [..]
- VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, [..]
- VII. Las pruebas documentales que ofrezca. [..]

b) Contestación a la demanda.- La contestación a la demanda deberá efectuarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la misma.

Los requisitos que debe contener el oficio de contestación son los que a continuación se enumeran:

- I.- Incidentes de previo y especial pronunciamiento
- II. Consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda; (es decir causales de improcedencia y sobreseimiento).
- III.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera directa
- IV. Argumentos por los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación del actor.
- V.- Pruebas que ofrezca.¹⁰⁰

En su caso, pueden existir dos etapas procesales más que son:

c) Ampliación a la demanda. Según el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, se interpondrá dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por contestada la demanda, en los casos siguientes:

¹⁰⁰ Cfr. Artículo 213 del Código Fiscal de la Federación.

- I. Cuando se impugne una negativa ficta.
 - II. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación;
 - III. En los casos previstos por el artículo 209 Bis
 - IV. Cuando se den a conocer en la contestación de la demanda cuestiones nuevas que eran desconocidas para el actor al interponer la demanda.
- [...].

d) Contestación a la ampliación de la demanda. La que se interpondrá dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por ampliada la demanda inicial del actor. Con los mismos requisitos de la contestación a la demanda, precisados en el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, a cuya lectura nos remitimos.

e) Pruebas. El Código Fiscal de la Federación ha dispuesto que el actor al formular su demanda, como requisito de la misma, deberá ofrecer en ella sus pruebas, y el demandado a su vez deberá hacer lo propio al formular su contestación.¹⁰¹

Tal regla, se exceptúa cuando se trata del ofrecimiento de pruebas supervenientes, en ese caso podrán ofrecerse en cualquier momento hasta antes de dictar sentencia.¹⁰²

Las pruebas documentales, deben exhibirse con la demanda o contestación, según corresponda; en caso de que no obren en poder del promovente, aún cuando se traten de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, así deberán manifestarlo en su escrito de demanda, debiendo señalar el archivo o lugar en que se encuentren

¹⁰¹ Cfr. Artículos 209 fracción VII y 213 fracción V del Código Fiscal de la Federación.

¹⁰² Cfr. Artículo 230, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando sea legalmente posible; siempre y cuando el promovente las hubiese solicitado con cinco días de anticipación a la presentación de la demanda, anexando dicha solicitud a su demanda.

En caso contrario, cuando el oferente, por disposición de ley, no pueda obtenerlas, deberá identificar con toda precisión los documentos, sin mayor requisito.

Por cuanto hace a la prueba pericial o testimonial también deberán ofrecerse en la demanda o en la contestación, debiendo precisar los hechos sobre los que deben versar y señalarán los nombres y domicilios de los peritos o de los testigos, respectivamente. Asimismo deberán presentar el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual debe ser firmado por el actor, y en el caso de la prueba testimonial, si los testigos tienen su domicilio fuera de la sede de la sala, se deberá acompañar el interrogatorio respectivo, el cual también deberá ir firmado por el demandante.¹⁰³

Respecto a la admisión de pruebas, el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, nos dice:

ARTÍCULO 230. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto de la confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

¹⁰³ Cfr. Artículos 208 fracción V y 209 fracciones V y VI del Código Fiscal de la Federación.

Cabe precisar que la admisión de las pruebas señaladas con anterioridad se condiciona a que éstas se han reconocidas por la ley,¹⁰⁴ y las mismas tengan relación directa con los hechos controvertidos.

Es menester, señalar que las pruebas documentales se desahogan por su propia y especial naturaleza, al obrar agregadas en los autos del juicio. En cambio, en las pruebas pericial y testimonial el Magistrado Instructor determinará la manera, la forma, el tiempo y el lugar en que habrá de efectuarse, con apego a lo ordenado en los artículos 231 y 232, respectivamente del Código Fiscal de la Federación. Respecto a los demás medios probatorios, deberán desahogarse conforme a lo señalado en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al Código Fiscal de la Federación, en lo conducente al Título IV de dicho ordenamiento legal.

Por último, respecto a la valoración de las pruebas se hará conforme a lo dispuesto en el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, el cual nos dice:

ARTÍCULO 234.[...]

I. Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; [...].

II. El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la Sala.

[...].

¹⁰⁴ Vid. Artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al Código Fiscal de la Federación.

f) Alegatos. Como lo dispone el artículo 235 del Código de la materia, las partes tendrán un término de cinco días para formular sus alegatos por escrito, el que empezará a correr a partir de los diez días siguientes a aquél, en que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por contestada la demanda, o en su caso, la contestación a la ampliación de la demanda; lo anterior, claro de no existir cuestiones pendientes por desahogar.

g) Cierre de instrucción. No existiendo cuestiones pendientes por desahogar y habiendo transcurrido el plazo correspondiente para que las partes formulen sus alegatos por escrito, presentados o no, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa, en términos del artículo 235 del Código Fiscal de la Federación.¹⁰⁵

Cerrada la instrucción del juicio, el Magistrado Instructor formulará el proyecto sentencia definitiva que en derecho proceda.

h) Sentencia. La sentencia será dictada por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala del conocimiento, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio.

Para lo anterior, el Magistrado Instructor tendrá cuarenta y cinco días para formular su proyecto de resolución, el cual se someterá a la consideración de los demás magistrados; en caso de estar de acuerdo con el proyecto, dicha sentencia estará firmada y emitida por unanimidad de votos; en caso contrario el Magistrado disidente podrá

¹⁰⁵ Cfr. Artículo 235, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

votar en contra del proyecto, o bien formular voto particular razonado, dictándose la sentencia por mayoría de votos. En caso, de que los demás Magistrados no estuviesen de acuerdo con el proyecto presentado por el magistrado instructor, éste deberá adecuarlo al criterio mayoritario, quedando el anterior como voto particular.

Al emitir sus sentencias el Tribunal Fiscal de la Federación, deberá examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; ocupándose primero de examinar aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; de examinar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes; la de no anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

En otro orden de ideas, y por lo que se refiere a las **partes** que intervienen en el procedimiento contencioso administrativo promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán de acuerdo al Código Fiscal de la Federación, las siguientes:

ARTÍCULO 198. Son partes en el juicio contencioso administrativo.

- I. El demandante.
- II. Los demandados. Tendrán ese carácter:
 - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
 - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con

fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

[...]

IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

[...].

a) Demandante. Es quien promueve el juicio, y dicho carácter lo podrán tener: el particular, sea persona física o moral, o la autoridad administrativa.

En el caso de las resoluciones impugnadas por falta de firma autógrafa, dada su naturaleza, el demandante siempre será el *particular* afectado.

b) Demandando. Es la persona contra la cual se endereza una demanda jurisdiccional, y a la cual se le exige el cumplimiento de una obligación o prestación; en el juicio de nulidad podrán tener ese carácter los particulares, cuando se impugne la nulidad de una resolución favorable a sus intereses; o bien, la autoridad emisora de la resolución impugnada.

En el caso que nos ocupa, el demandando será la *autoridad* emisora de la resolución carente de firma autógrafa, así como el titular de la dependencia o entidad de la que dependa dicha autoridad, de conformidad con lo previsto en el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación antes transcrito.

c) Tercero perjudicado. Es la persona que tenga un derecho incompatible en la pretensión del demandante, quien podrá apersonarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, debiendo cumplir con los requisitos formales de la demanda, acompañando la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.¹⁰⁶

En las resoluciones en estudio, sí puede darse la intervención del tercero; citeamos un ejemplo, cuando una empresa impugna la nulidad de una resolución en materia de seguridad social, por carecer de la firma autógrafa de la autoridad que la emitió, y con ello se modifique el reparto de utilidades, en ese caso el tercero perjudicado son los trabajadores.

3.2.2. Recursos.

a) Recurso de reclamación. El cual procederá en contra de los acuerdos dictados por el Magistrado Instructor que: admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención de un tercero.¹⁰⁷

El recurso de reclamación se interpondrá por escrito, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acuerdo que le cause a una de las partes un perjuicio; se presentará ante la Sala del conocimiento, después de lo cual y una vez admitido dicho recurso, el Magistrado Instructor mandará dar vista

¹⁰⁶ Cfr. Artículo 211 del Código Fiscal de la Federación.

¹⁰⁷ Cfr. Artículo 242 del Código Fiscal de la Federación.

a la contraparte para que en un término igual la desahogue, manifestando lo que a su derecho convenga; hecho lo anterior, sin mayor trámite la Sala del conocimiento resolverá el recurso planteado.¹⁰⁸

b) Recurso de revisión. El cual podrá ser interpuesto únicamente por las autoridades en contra de: resoluciones de la Sala que decreten el sobreseimiento, las resoluciones de la Sala que nieguen el sobreseimiento, o bien contra sentencias definitivas.

El recurso de revisión se interpondrá por escrito ante el Tribunal Colegiado competente en la sede de la Sala Regional que conozca del asunto, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución o sentencia definitiva impugnada.

Cabe señalar que el recurso de revisión no procede en todos los casos, sino que únicamente cuando se trate de los supuestos previstos en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, siendo los siguientes:

ARTÍCULO 248. [...]

I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

[...]

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

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que

¹⁰⁸ Cfr. Artículo 243 del Código Fiscal de la Federación.

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

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

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

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De lo anteriormente expuesto, tenemos que el recurso de revisión por regla general será procedente cuando el asunto tenga la cuantía señalada, y como excepciones se establecen los siguientes supuestos de procedibilidad del recurso: que el asunto sea de importancia y trascendencia, así como cuando se trate de una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales siempre que el asunto se refiera a los supuestos antes mencionados. De igual manera, el recurso de revisión será procedente cuando la resolución o sentencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o se haya dictado en

materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre los casos mencionados.

Por otra parte, y aún cuando no son considerados propiamente como recursos, se prevén tres procedimientos especiales de impugnación, relacionados con la actuación del Tribunal Fiscal de la Federación: la queja por incumplimiento de sentencia, aclaración de sentencia y excitativa de justicia.

a) Queja, es una especie de "acusación" que hace el demandante cuando: la autoridad demandada no cumple la sentencia dictada por el Tribunal Fiscal, la cumple de manera defectuosa o en exceso, o en su caso, repita la resolución impugnada en esta vía.

Se interpondrá una sola vez, por escrito ante la Sala Regional de conocimiento, dentro de los quince días hábiles posteriores a la notificación de la resolución respectiva, o en cualquier tiempo, tratándose de la omisión del cumplimiento; la Sala mandará pedir un informe a la autoridad responsable, quien lo hará llegar a ésta dentro de los cinco días siguientes a la notificación de dicho acuerdo; una vez hecho lo anterior, con informe o sin él, la Sala respectiva, apegada a Derecho resolverá la Queja y, en caso de considerar procedente requerirá a dicha autoridad para que cumplimente la sentencia en los términos en que ésta fue dictada, dentro de los veinte días siguientes a la notificación de la resolución que recaiga a la Queja interpuesta,

además le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario y se notificará la resolución a su superior jerárquico.¹⁰⁹

b) Aclaración de sentencia, podrá ser promovida por una sola vez, por la parte que estime contradictoria, ambigua u obscura la sentencia definitiva de las salas del Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta instancia, se promoverá por escrito, ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta sus efectos su notificación, señalando la parte de la sentencia cuya aclaración solicita. La interposición de la aclaración de sentencia interrumpe el término para su impugnación.

Recibido el escrito de aclaración, la Sala respectiva deberá resolverlo dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su recepción, sin que pueda variarse el contenido de la sentencia. La resolución que recae a dicha aclaración no admite recurso alguno, por sí sola, ya que reputa parte integrante de la sentencia recurrida.¹¹⁰

c) Excitativa de justicia. Esta instancia procede por la inactividad del Magistrado Instructor o de la Sala, por no formular, dentro del término de ley, su proyecto de sentencia o por no emitirla, respectivamente, tal y como ya fue expuesto con anterioridad.¹¹¹

¹⁰⁹ Cfr. Artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

¹¹⁰ Cfr. Artículo 239-C del Código Fiscal de la Federación.

¹¹¹ Vid. *Supra*. Apartado 3.2.1. inciso h) pág. 101.

3.2.3. Sentido y alcance las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Como se ha aludido en capítulos anteriores, las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, aplicando su autonomía y plena jurisdicción,¹¹² puede dictaminar en los términos que a continuación se precisan:

Artículo 239. La sentencia definitiva podrá:

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

Ahora bien, veamos cuando opera cada caso.

a) Reconocer la validez de la resolución impugnada.

Consiste en la declaratoria de ineficacia de los conceptos de impugnación aducidos por el actor en el juicio y la subsistencia de la presunción de legalidad conferidos a los actos de autoridad;¹¹³ producto todo ello de la no demostración de los hechos constitutivos de la acción inmediata. Aquí se deja expedito el derecho de la autoridad para llevar a cabo su propia determinación para ejecutar o mandar ejecutar su resolución, dentro del procedimiento que se hubiera suspendido por la tramitación del juicio de nulidad.

¹¹² Vid. Supra. Apartado 1.2.2. pág. 28.

¹¹³ Vid. Artículo 68 del Código Fiscal de la Federación.

En este sentido, podemos enfatizar que las resoluciones que carecen de firma autógrafa del signante son notoriamente ilegales, ya que la falta de firma autógrafa impide otorgar alguna eficacia a la resolución relativa, destruyendo con ello la presunción de validez otorgada a las resoluciones de autoridad fiscal.

b) Nulidad lisa y llana. En cuanto al segundo tipo de efectos, debemos señalar que se trata de las sentencia meramente declarativas en las que el juzgador se limita a determinar que la resolución combatida ha violado la ley y que, por lo tanto es nula lisa y llanamente.

Cuando el Tribunal Fiscal de la Federación declara la nulidad lisa y llana de una resolución, se reconoce que la pretensión del demandante es reconocida en ley, y por tal razón debe restaurarse la lesión que haya sufrido en su esfera jurídica anulando de pleno derecho la resolución impugnada.

Lo anterior, trae como consecuencia que la autoridad este impedida para volver a transgredir la esfera jurídica del gobernado, respecto de la resolución que ya fue declarada nula.

En las resoluciones que hemos estudiado, consideramos que debe declararse este tipo de nulidad, ya que las resoluciones que carecen de firma autógrafa no pueden considerarse legales de ninguna manera, ya que carecen del principio de legalidad y seguridad jurídica, además de autenticidad, siendo eminentemente contrarias a derecho.¹¹⁴

¹¹⁴ Vid. *Infra*. Apartado 3.3. pág. 112.

c) Nulidad para efectos. Por último, el tercer tipo de efectos es característico de las sentencias condenatorias, en donde el juzgador ordena la reposición del acto o procedimiento anulado, proporcionado las directrices conforma a las cuales la autoridad deberá hacerlo.

Este caso, se actualiza cuando se da alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 239 del mismo ordenamiento legal.

ARTÍCULO 238. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

[...]

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 [...].

ARTÍCULO 239. [...]

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará 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.

De la anterior transcripción tenemos que la sentencia que dicten las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación precisarán los términos conforme a los cuales la autoridad demandada deberá dictar su nueva resolución, en los siguientes casos:

a) Cuando la nulidad se apoye en la omisión de requisitos formales.

b) Cuando la nulidad se apoye en vicios del procedimiento.

En las resoluciones que nos ocupa; es decir, las impugnadas por ausencia de firma autógrafa de la autoridad emisora, hemos de señalar que ha sido criterio de algunas salas del Tribunal Fiscal de la Federación, que se actualiza la hipótesis prevista por la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, considerando que dichas resoluciones carecen de uno de los requisitos formales que establece el artículo 38 del Código citado; situación que nos parece contraria a derecho, ya que la falta de firma autógrafa en la resolución que le afecte directamente al particular, no constituye un simple vicio formal susceptible de reponerse, sino una violación a garantías individuales que debe traer como consecuencia la nulidad lisa y llana de dicha resolución.¹¹⁵

3.3. La falta de firma autógrafa en las resoluciones impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Es oportuno referirnos a los aspectos de lo que en doctrina conocemos como facultad y facultad discrecional; conceptos que en términos plasmados en el Diccionario Jurídico Temático, Tomo III, correspondiente al Derecho Administrativo, se entenderá por facultad: "[...] la aptitud o legitimación que se concede a una persona física (funcionario o empleado público), para actuar según la competencia del órgano por cuenta del cual

¹¹⁵ Vld. Infra. Apartado 3.4. pág. 123.

externa su voluntad.”¹¹⁶ asimismo, se refiere a la facultad discrecional al decir: “[...] cuando la ley permite al servicio público la actuación dentro de determinados límites, ponderando las motivaciones, los fines y la oportunidad, en el ejercicio de la función administrativa.”¹¹⁷

En virtud de los conceptos doctrinarios citados, podemos concluir que la facultad es la posibilidad legal que posee un servidor público de realizar los actos de competencia de un ente estatal; asimismo, a nuestro juicio la facultad discrecional es permitida en la ley a favor del servidor público dentro de determinados límites, ponderados las motivaciones, los fines y la oportunidad en el ejercicio de la administración pública.

Lo anterior es así, ya que en derecho administrativo frecuentemente la autoridad actúa ejerciendo sus facultades discrecionales (o mejor conocida como la manifestación de la voluntad); en virtud de que la ley no puede prever la oportunidad para la emisión del acto jurídico subjetivo, sino que es la autoridad la que ha de valorar el momento, la medida y los alcances de la declaración concreta que habrá de producir consecuencias de derecho; por lo que en consecuencia, la discrecionalidad es una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, toda vez que la decisión se fundamenta en criterios extrajurídicos no incluidos en la ley y remitidos al juicio subjetivo de la administración.

En consecuencia, el órgano puede o no realizar la actividad que le está permitiendo la ley; es decir, que existe libertad de actuar y

¹¹⁶ Rafael I. Martínez. Diccionario Jurídico Temático. Tomo III. Derecho Administrativo. México, Editorial Haría. 1998. pág. 108.

¹¹⁷ Id.

también para determinar el sentido y alcance de la declaración unilateral de la voluntad, que habrá de ejercer el funcionario. Dicha facultad deberá de estar contemplada en las hipótesis contenidas en la ley, que permita realizar la función pública, el caso deberá ser de la competencia del órgano, deberá corresponder a sus fines y motivaciones, a las atribuciones de la administración, además debe realizarse todo conforme a la ley, y para el caso de facultades discrecionales no es la excepción cumplir con dichos requisitos, por lo que la administración debe actuar razonablemente, ya que la libre apreciación en la oportunidad de la acción administrativa no puede convertirse en arbitrariedad y salir de los límites propios ya que constituiría una ilegalidad.

En ese orden de ideas, en términos de los dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, las garantías o derechos contenidos en ellos deben respetarse en actos discrecionales para que éstos no se vean afectados de irregularidades; por ende, el someter la relación fiscal a un régimen jurídico específico, persigue encuadrar a los vínculos tributarios dentro de un necesario marco de certeza, que permita saber de antemano hasta dónde llega la potestad recaudadora del fisco y cuáles son los límites de los deberes impuestos a los contribuyentes.

En tal virtud, podemos arribar a la conclusión de que si la administración debe regirse por principios constitucionales rectores de la actividad del referido órgano, en consecuencia la firma del acto administrativo constituye la más clara manifestación de la voluntad de la autoridad para emitir los actos administrativos.

En ese orden de ideas y a efecto de demostrar el propósito de nuestro trabajo, resulta menester estudiar las consecuencias de hecho y

de derecho que trae consigo la falta de firma autógrafa en las resoluciones de autoridad que se controvierten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, mismas que tratamos al tenor siguiente.

3.3.1. Consecuencias legales para la autoridad.

En relación a la falta de firma de un documento, a continuación esbozaremos las consecuencias legales a la luz del contencioso administrativo, instruido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Cuando se combate una resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación por carecer de firma autógrafa, la actuación de la autoridad que la emitió y las consecuencias de la resolución en comento, son las siguientes:

a.- Comparece a juicio como autoridad demandada, a través de la unidad jurídica especializada para su defensa, con la finalidad de que esta unidad la represente y actúe en su nombre durante la instrucción del juicio.

Lo anterior es así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 200, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, al decir: "ARTÍCULO 200. [...]La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el Reglamento o decreto respectivo; o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las Entidades Federativas. [...]".

Esquemmatizando lo anterior, refiramos a que el Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta con la Unidad encargada de la Defensa Jurídica de los Intereses de dicho Instituto, estando al frente de ella el Titular de la Coordinación Normativa Contenciosa de dicha Unidad, en términos del artículo 4º, del Decreto por las que se determinan las Unidades Administrativas encargadas de la Representación del Instituto ante los Tribunales de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 23 de enero de 1996.¹¹⁸

b.- Después de los trámites de ley, los juzgadores del Tribunal Fiscal de la Federación, emitirán sentencia, la cual es criterio mayoritario de algunas Salas integrantes de dicho Organo Jurisdiccional, que determinan declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad subsane dicha omisión; es decir, para el efecto de emita otra nueva resolución en la que se deje inexistente la resolución recurrida, y en su caso emita otra con firma autógrafa.¹¹⁹

c.- En consecuencia y en cumplimiento a la sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal de la Federación, la autoridad demandada firma autógrafamente la resolución que fue llevada a juicio.

Es decir, en el presente caso que planteamos, la autoridad que emite una resolución sin firma autógrafa no tiene mayor consecuencia que ocupar diez segundos de su tiempo y diez centavos de su bolsillo, sin depararle un mayor perjuicio que el plasmar la firma que no se insertó con anterioridad, ya que la defensa en el juicio corre a cargo de

¹¹⁸ Vid. Anexo C pág. 154.

¹¹⁹ Vid. Anexo D pág. 155.

un órgano especializado, previamente creado que de cualquier forma genera un gasto corriente en el presupuesto del ente público que emite el acto.

Con lo anterior, se desequilibra el principio de igualdad para las partes consagrado en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, existiendo en consecuencia un mayor perjuicio para el particular y no así para la autoridad; ya que ésta aunque no cumpla con el requisito de manifestar su voluntad a través de la suscripción del acto, podrá invariablemente hacerlo con posterioridad, al otorgarle el Tribunal Fiscal una nulidad para el efecto de que subsane la omisión, dejando entonces en incertidumbre al particular de que aun y cuando el acto no le otorgue seguridad jurídica, ésta será subsanada al concluir el juicio de nulidad afectándolo entonces por un tiempo indeterminado.

3.3.2. Consecuencias legales para el particular.

Siguiendo con el caso que estamos planteando seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual concluyó con una declaratoria de nulidad para el efecto de que la autoridad subsane la omisión de suscribir el acto, tenemos que el particular se ve afectado de la siguiente forma:

a.- Cuando se emite una resolución al particular, sin que ésta contenga la firma autógrafa de la autoridad responsable que lo emitió, la autoridad en mérito incurre en franca violación al artículo 16 constitucional, ya que dicho precepto establece que todo acto que afecte la esfera jurídica de los particulares, debe estar emitido por

autoridad competente y esto sólo se acredita con la firma autógrafa de puño y letra de quien procede.

b.- Al ser notoriamente ilegal dicha resolución debe impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que de no hacerlo se entiende como un acto consentido, lo que lleva a surtir sus efectos legales.

A efecto de resaltar la importancia de lo expuesto en el párrafo anterior, resulta ejemplificar tal situación: supongamos que la resolución que afecta la esfera jurídica del gobernado, por no contener la firma autógrafa de su emisor, es una determinación de crédito fiscal en cantidad líquida, el cual trae aparejado el apercibimiento que de no pagarlo en el plazo de cinco días se hará efectivo a través del procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Código Tributario.¹²⁰ Lo anterior, trae aparejado que el particular se encuentre en total estado de indefensión al no tener la certeza jurídica de que la resolución en mérito sea real y efectivamente emitida por la autoridad que se ostenta como la competente en dicha resolución; y no obstante lo anterior, debe controvertirla ante la vía jurisdiccional competente, en este caso el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que en caso contrario, la autoridad respectiva hace efectivo su apercibimiento e inicia el procedimiento administrativo de ejecución, realizando el cobro coactivo de dicho crédito, valiéndose de los medios correspondientes para hacer

efectivo dicho apercibimiento; es por ello que, todo acto de autoridad

¹²⁰ Vid. Artículo 145 del Código Fiscal de la Federación.

que consideremos ilegal se debe impugnar en los términos y en la forma que la ley dispone.

c.- El interponer juicio de nulidad en contra de resoluciones sin firma autógrafa, implica gastar en los honorarios de un abogado, ya que no existe un órgano especializado que represente su defensa jurídica, además de que no tiene la certeza de que el acto efectivamente fue emitido por voluntad de la autoridad o servidor público facultado para ello.

d.- Una vez iniciado el juicio y seguidos los trámites de ley, el particular tendrá que esperar un período de por lo menos seis meses (dados los plazos que el contencioso administrativo establece para la tramitación del juicio) para que el Tribunal emita resolución definitiva, en la que se anulará dicha resolución para el efecto de que se emita una nueva en la que contenga la firma autógrafa de la autoridad emisora; y al considerar que la violación es formal no se entra al estudio de los restantes argumentos, de conformidad con la tesis de Jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Octava Epoca, Tomo XII-Diciembre, página 845, visible en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice:

CONCEPTO DE ANULACION FORMAL. DE RESULTAR FUNDADO IMPIDE ESTUDIAR LOS DEMAS CONCEPTOS QUE ATAÑEN EL FONDO DEL ASUNTO. Si de la sentencia fiscal se aprecia que la Sala examinó y declaró fundado un concepto de anulación en el que se controvierten vicios formales de la resolución combatida en el juicio de nulidad, ello impide que la Sala pueda pronunciarse sobre las cuestiones que en cuanto al fondo se hicieron valer.

e.- La autoridad en cumplimiento a la sentencia pronunciada por el Tribunal, estampa su firma autógrafa en la misma resolución, es decir, en la ya impugnada.

f.- Al haber subsanado *la irregularidad* de la resolución, la autoridad le vuelve a notificar al particular la misma; deparándole un perjuicio de mayor trascendencia, pues tiene que volver a impugnarla y expresar los argumentos tendientes a desvirtuar la legalidad de la resolución en cuanto al fondo de su emisión.

Como ejemplo al comentario anterior, precisemos: cuando se impugna una multa administrativa por carecer de firma autógrafa de la autoridad correspondiente, el Tribunal Fiscal de la Federación la declara nula para los efectos referidos, al volver emitir la autoridad dicha resolución reparando dicha violación el particular tendrá que hacer los argumentos tendientes a desvirtuar la legalidad de la multa señalando que no cometió la infracción que se le imputa.

En mérito de lo expuesto, proponemos modificaciones al Código Fiscal de la Federación, con el fin de que se evite lo anterior.¹²¹

3.3.3. Nulidad de la resolución.

De acuerdo a lo hasta aquí expuesto, debe resaltarse la adecuación efectuada a los dispositivos que regulan las causas de anulación de las resoluciones impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la

¹²¹ Vid. *Infra*. Apartado 3.5. pág. 131.

Federación, en los asuntos en que se controvierte una resolución por falta de firma autógrafa de la autoridad que la emite.

En ese sentido, el Tribunal Fiscal de la Federación ha determinado que deben declararse nulas por incurrir en la omisión de un requisito formal exigido por las leyes, como lo es la firma autógrafa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 238, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 38, fracción IV del mismo ordenamiento legal, dispositivos legales que al tenor nos dicen:

ARTÍCULO 238. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

[...]

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, [...].

ARTÍCULO 38. Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos.

[...]

IV. Ostentar la firma del funcionario competente, [...].

El criterio anterior ha sido sustentado por la doctrina al señalar:

6. OMISIÓN DE LOS REQUISITOS FORMALES EXIGIDOS POR LAS LEYES, QUE AFECTEN LAS DEFENSAS DEL PARTICULAR Y TRASCIENDA AL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, INCLUSIVE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN O MOTIVACIÓN EN SU CASO.

Es frecuente observar esta causal de ilegalidad cuya presencia es siempre para el efecto de que se emita un nuevo acto en que se satisfaga las formales exigidas por el artículo 16 constitucional.

[...]

Esas violaciones son, en vía de ejemplo:

- a) Entrega de una resolución sin firma. [...]
- b) Entrega de una copia fotostática o al carbón de la resolución que contiene no la firma autógrafa del funcionario que la emite, sino un facsímil de la misma ¹²²

Incluso la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, sostuvo que una resolución carente de firma autógrafa de la autoridad emisora no transgrede la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional, al manifestar en la tesis visible en el Informe rendido a la Suprema Corte por su Presidente, año 1981, Segunda Parte, Segunda Sala, pág. 122, lo siguiente:

FIRMA AUTÓGRAFA. SI LA AUTORIDAD APORTA COMO PRUEBA EL ORIGINAL DE LA RESOLUCIÓN DONDE CONSTA LA FIRMA DE PUÑO Y LETRA, DEL FUNCIONARIO QUE AUTORIZÓ EL ACUERDO IMPUGNADO, NO SE VIOLA EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Si el particular hace valer como concepto de anulación que la resolución impugnada contiene firma facsimilar del funcionario que la autorizó y la autoridad, al contestar la demanda aporta como prueba el original de dicha resolución, en donde consta la firma autógrafa de dicho funcionario, debe considerarse que no se viola el artículo 16 constitucional, toda vez que al constar la firma que suscribe personalmente y de su puño y letra el funcionario que autorizó el acuerdo, se demuestra la autenticidad de la resolución, sin que sea óbice para la consideración anterior el hecho de que el documento entregado al particular no se encuentra firmado autógrafamente, ya que el mismo es copia del original que ha demostrado su autenticidad.

Apreciaciones con las que estamos inconformes por las siguientes consideraciones:

¹²² Emilio Margáin Manautou. Op. cit. pág. 29 y 30.

No puede permitirse que un Tribunal de estricto control de legalidad, corrija los defectos de la administración; ya que, al declarar una nulidad para el efecto de que la autoridad emita una nueva en la que estampe su firma autógrafa suple la deficiencia incurrida por la autoridad, lo cual es totalmente contrario a derecho, pues se deja al particular afectado en total estado de indefensión; por lo que estimamos que lo procedente es que el Tribunal declare una nulidad lisa y llana en las resoluciones carentes de firma autógrafa de la autoridad que las suscribe por las razones que a continuación se exponen.

3.4. Razones para declarar la nulidad lisa y llana en las resoluciones impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación por carecer de firma autógrafa de la autoridad emisora del acto impugnado.

3.4.1. Por falta de manifestación de la voluntad.

En el contexto del Derecho Administrativo, en el cual nos ubicamos; la firma plasmada en documentos elaborados por particulares y, en el caso en estudio, por autoridades administrativas se traduce esencialmente en una manifestación de la voluntad de emitir y suscribir el contenido íntegro de los mismos.

En ese orden de ideas, al resultar una manifestación de la voluntad, en el caso específico de la emisión de documentos oficiales emitidos por una autoridad que en la mayoría de los casos afecta dicha voluntad directamente la esfera jurídica de los particulares; por lo que, el legislador así como la doctrina y la jurisprudencia han emitido leyes y criterios en relación a los requisitos que den cumplir las autoridades

para la emisión de sus actos, requisitos que los encontramos primigeniamente plasmados en el artículo 16 constitucional.

Dicho precepto constitucional constituye el principio receptor de legalidad y seguridad jurídica en materia administrativa, ya que para que un acto de autoridad pueda considerarse legal deberá cubrir los requisitos previstos en nuestra constitución, así como en los ordenamientos legales aplicables. Es decir, que el acto de autoridad, deberá constar por escrito, ser emitido por autoridad competente; con lo cual debemos entender que estamos en presencia de una autoridad facultada por disposiciones legales, que le otorgan competencia territorial y material para la emisión de actos que afectan directamente a los gobernados.

Con lo anterior, se demuestra la importancia de plasmar y cumplir con los citados requisitos, ya que si una autoridad es competente para emitir el acto y si es su voluntad afectar la esfera jurídica de los particulares, ello se traduce en el momento de plasmar su firma en el documento, dando con ello al particular la certeza de que el acto fue emitido por la voluntad de la autoridad y no por una voluntad externa o ajena a ella, ya que como sabemos un acto de autoridad afecta los intereses del particular en la mayoría de las ocasiones, por lo que se debe en consecuencia proporcionar la certeza y seguridad de que es una figura con plena facultad para efectuarlo.

En ese tenor, concluimos que la firma autógrafa es la expresión gráfica de la manifestación de la voluntad de la autoridad que emite la resolución respectiva; por lo que, ante su omisión, no podemos asegurar que la autoridad haya tenido la intención de transgredir la

esfera jurídica del gobernado; en razón de lo anterior, el Tribunal Fiscal de la Federación no debe considerar que ante la falta de firma autógrafa, el funcionario responsable de subsanar su omisión emitiendo una nueva resolución en la que conste su firma autógrafa, ya que en ese tenor el Tribunal ordenaría a la autoridad emitir una resolución que le cause perjuicio al particular.

Sirve de apoyo a lo anterior, la interpretación análoga del criterio emitido por el Segundo Tribunal Colegiado, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-II Febrero, Tesis VI.2o.599 K, página 531, que a la letra dice:

REVISION. DEBE DECLARARSE IMPROCEDENTE ESE RECURSO CUANDO NO ES AUTOGRAFA LA FIRMA QUE LO CALZA. Debe desecharse el escrito en el que se hace valer el recurso de revisión, al carecer de firma autógrafa, la que sólo se da cuando procede del puño y letra de su titular, constituyendo el conjunto de signos manuscritos con los cuales las partes en un procedimiento judicial, expresan su voluntad de realizar el acto procesal correspondiente, acreditándose con ella la autenticidad del documento que se suscribe y actualizándose la eficacia prevista en la ley. Asimismo, la interposición del recurso de revisión constituye una promoción que debe realizarse por escrito según lo establecido por el artículo 88 de la Ley de Amparo, y por ello es requisito imprescindible que contenga la firma autógrafa del promovente, pues de no satisfacer ese presupuesto debe considerarse que en dicho curso no existe expresión de voluntad alguna, al no cumplir lo dispuesto por el artículo 1834 del Código Civil Federal, aplicado analógicamente. En consecuencia, si en el escrito de expresión de agravios consta sólo una reproducción de esa firma mediante facsímil o sello, tal representación por su propia naturaleza es insuficiente para acreditar la manifestación de voluntad y por tanto el escrito debe desecharse.

3.4.2. Por no comprobarse la autenticidad de la resolución.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38, fracción IV del Código Fiscal de la Federación y 3º fracción IV de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; en relación directa con el mandamiento Constitucional contenido en el artículo 16, todo acto administrativo debe ostentar la firma autógrafa del funcionario competente que lo emita; lo que nos lleva a determinar que ante su ausencia, estamos en presencia de un acto que legal y constitucionalmente carece de autenticidad al no poder acreditarse la legítima voluntad de su emisor.

En ese contexto, podemos afirmar que la resolución que carezca de la firma de la autoridad que la emite afecta la validez íntegra de la misma, precisamente porque no cumple con el requisito de la autenticidad y, por tanto, no puede atribuírsele efecto jurídico alguno.

El anterior razonamiento se robustece con la tesis de jurisprudencia No. 669, sostenida por el Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol 133-138, Sexta Parte, página 282, cuyo tenor literal es:

FIRMA, FALTA DE. CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPUBLICA.- Basta que la parte quejosa alegue que la resolución reclamada carece de firma, para estimar que está reclamando una violación directa al artículo 16 Constitucional, porque dicho precepto requiere que exista mandamiento escrito para molestar a un gobernado en su persona, domicilio, papeles o posesiones, y el mandamiento escrito exige la firma de la autoridad emisora como principio fundamental de validez.

En consecuencia, si una resolución o acto administrativo afecta la esfera jurídica de los gobernados y la misma no contiene los elementos necesarios con los que debe cumplir, entonces la misma no puede reconocerse como válida o legal y por ende, deberá quedar sin efectos con la finalidad de que ese acto administrativo irregular o ilegal deje de afectar los intereses del particular en el caso concreto y en consecuencia no puede surtir sus efectos con plenitud.

Lo anterior se sustenta con la tesis emitida por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo II, Noviembre de 1995, Tesis XX.53 K, página 527, cuyo tenor literal es:

DOCUMENTO PUBLICO, ES IMPRESCINDIBLE QUE ESTE CON FIRMA AUTOGRAFA DEL FUNCIONARIO PUBLICO EN EJERCICIO PARA QUE SEA AUTENTICO EL. En un documento público es imprescindible el uso de la firma autógrafa para que ésta sea atribuible con certeza a su signatario, en los términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, es decir, el documento en comento, debe ser expedido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, cuya autenticidad "se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de los sellos, firmas y otros signos exteriores, que en su caso prevengan las leyes." Por tanto, carecen de autenticidad los documentos autorizados con una firma o rúbrica con facsímil del funcionario público en ejercicio.

3.4.3. Por producir incertidumbre en el particular.

En primer lugar, y acorde al contenidos el principio de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 Constitucionales, cabe destacar que la finalidad preponderante de los mismos es otorgar a los particulares, contribuyentes o bien gobernados, la seguridad de que los actos emitidos por la administración pública a través de sus servidores públicos sean acordes a estos principios; es decir, que sean emitidos con la totalidad de los requisitos legales establecidos, y que además se otorgue certeza jurídica al particular de que la autoridad competente en ejercicio de sus funciones decidió por diferentes motivaciones aplicables al caso concreto emitir una resolución con la cual afectará su esfera jurídica, por lo que si es la voluntad de la autoridad administrativa el emitir un acto administrativo o resolución de la misma índole deberá suscribirla de puño y letra, para que el gobernado conozca que la resolución fue emitida con apego a derecho y la misma le es aplicable y a la vez lo sujeta al cumplimiento de sus obligaciones.

Sobre el particular, debemos asentar primigeniamente, que la regulación de la relación tributaria por normas jurídicas, tiene como principal objetivo, el impedir hasta donde las circunstancias lo permitan, abusos, arbitrariedades y discriminaciones por parte del poder público; el que al amparo del derecho que dicha relación tributaria le confiere, de exigir determinadas aportaciones económicas de sus súbditos, puede hacerlos objeto de verdaderas exacciones que impliquen la confiscación de su patrimonio o de la totalidad del fruto legítimo de su trabajo, pretextando que necesita de tales recursos para sufragar los gastos públicos.

Por lo que al someter la relación fiscal a un régimen jurídico específico, persigue encuadrar a los vínculos tributarios dentro de un indispensable marco de certeza, que permita saber de antemano hasta dónde llega la potestad recaudadora del Fisco y cuáles son los límites de los deberes impuestos a los contribuyentes; es decir, que la norma jurídica va a permitir que todo derecho conferido por los preceptos fiscales a las autoridades hacendarias, implique una correlativa obligación a cargo e los causantes, pero también de igual manera implique que toda obligación impuesta por la norma al Fisco, conlleve un derecho correlativo para los particulares, oponible al poder público.

Además de que las normas jurídicas al llevar aparejada la posibilidad de que el Estado en ejercicio de sus facultad de imperio, pueda forzar su cumplimiento aun en contra de la voluntad de los sujetos destinatarios, garantiza la debida y oportuna percepción de los recursos fiscales que el propio Estado requiere para el desarrollo de sus actividades.

De modo que no siempre la presencia de un conjunto de normas jurídicas que reglamenten la actividad fiscal, constituye una barrera efectiva para detener los frecuentes abusos del poder estatal. En esas condiciones, desde hace varios siglos, los especialistas en nuestra materia han ideado una serie de máximas o principios basados fundamentalmente en nociones de justicia y equidad; en su concepto, deben actuar como bases rectoras de todo el orden jurídico tributario. Lo cual significa que, para que el contenido del Derecho Fiscal imperante en un país, pueda considerarse como correcto y adecuado,

las normas legales que lo integran deben encontrarse inspiradas y fundadas en esta serie de máximas y principios, que actúan a la manera de soporte o bien, contravenirlo para estar en opción de evitar el abuso y que éste se constituya en un despotismo.

En virtud de lo anterior, podemos afirmar que una resolución sin firma autógrafa evidentemente produce incertidumbre en el particular afectado, pues no tiene la certeza jurídica de que la autoridad haya tenido la voluntad de emitirla.

Lo anterior se robustece con las tesis emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VI Segunda Parte-1, Tesis I.6o.A. J/22, página 356, que nos dice:

FIRMA AUTOGRAFA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SU OMISION IMPIDE OTORGAR VALIDEZ AL ACTO. Una resolución determinante de un crédito fiscal en términos de los artículos 3o. y 4o. del Código Fiscal de la Federación debe constar en un documento público que, en términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, debe estar suscrito por un servidor público competente, lo cual sólo se demuestra por la existencia, entre otros extremos, de la firma autógrafa del signante y la falta de este signo gráfico impide otorgar alguna validez o eficacia al oficio relativo, ya que no es posible afirmarle o asegurarle al gobernado que una cierta resolución proviene de una pretendida autoridad dada la ambigüedad e incertidumbre que conlleva el uso de un sello que cualquier persona puede utilizar y estampar en un oficio, cuando que la seguridad jurídica que tutelan los artículos 14 y 16 constitucionales, impone que se demuestre la identidad del emisor para los efectos de la autoría y la responsabilidad que implica el ejercicio de las facultades que a cada autoridad le corresponden.

3.5. Necesidad y propuesta de reformas legales.

La incorrecta interpretación del artículo 238, fracción II en relación con el 239, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación hace necesario plantear una solución que distinga y aclare los conceptos, tratándose de la impugnación de resoluciones por la falta de firma autógrafa.

La propuesta se plantea en dos enfoques en específico aplicables al Código Fiscal de la Federación.

El artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, en su fracción IV, establece que toda resolución que deba ser notificada debe ostentar la firma del funcionario competente. En estos términos se permite que la autoridad estampe cualquier firma distinta a la autógrafa, ya sea facsimil o impresa.

Por otra parte, al considerar que la firma autógrafa es un requisito esencial, ante su omisión se declara la nulidad para efectos, en términos de lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 238, fracción II, en relación con el 239 fracción III, y último párrafo del mismo numeral.

Como se ha precisado a lo largo del presente trabajo, nuestra propuesta radica en que el Tribunal Fiscal de la Federación declare nulas de forma lisa y llana las resoluciones que ante él se impugnan por falta de firma autógrafa, en el entendido de que la autoridad comience a corregir dichos errores, y trabaje con mayor precisión, puesto que está en juego el beneficio social que debe otorgar el Estado a través de

diferentes programas de apoyo social, servicio médico, carreteras, vías públicas, mercados, educación pública y distintos rubros en beneficio de la colectividad, por lo que deberán ser ellos los primeros en cuidar que sus actos sean emitidos conforme a derecho.

Considerando lo anterior, se estima conveniente proponer la adición siguiente al artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, para quedar en los siguientes términos: <<*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; o bien ante la ausencia de su firma autógrafa.*>>

Como se observa, esta modificación clarifica la interpretación y aplicación que se está haciendo en el caso que se analiza, y como se aprecia, es congruente con el principio de legalidad contenido en el artículo 16 constitucional, a la vez que reconoce a los particulares la certidumbre jurídica que trae consigo la firma autógrafa en las resoluciones que afecten su esfera jurídica.

La segunda propuesta consiste en que, para evitar confusión alguna, el artículo 38 referido, establezca de manera expresa que los actos administrativos deben contener la firma autógrafa del funcionario competente, quedando en los siguientes términos: <<*Los actos administrativos que se deban notificar deberán contener por lo menos los siguientes requisitos: [---] IV Ostentar la firma **autógrafa** del funcionario competente, [...].*>>

Esta reforma permite aclarar que se cumplirá con el dispositivo legal referido, únicamente con la inserción de la firma autógrafa en la resolución respectiva.

Cabe hacer mención, que lograr plantear este problema de interpretación a través de controversias hasta llegar a jurisprudencia, implicaría incurrir en un supuesto incumplimiento y desencadenar la inaplicabilidad del artículo 16, primer párrafo, Constitucional, lo que resulta ilógico e incongruente en relación con la solución directa y efectiva que se obtiene con la reforma legal.

3.6. Procedimiento legal de impugnación.

Nos ocuparemos ahora del procedimiento de impugnación que debe tramitarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación con motivo de la impugnación de una resolución por carecer de firma autógrafa, debiendo al afecto señalar los argumentos que a continuación precisaremos.

3.6.1. Argumentos que deben plantearse en los conceptos de impugnación.

El demandante deberá señalar con toda precisión que se violenta en su perjuicio los artículos 16 constitucional, el diverso 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación; o bien, tratándose de la impugnación de resoluciones administrativas, el artículo 3º, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aseverando que la

resolución que afecta sus intereses de forma real y efectiva no contiene la firma autógrafa de la autoridad que se ostenta emisora de la misma; lo cual deberá ser corroborado con la exhibición de la resolución respectiva, en la que constará a simple vista la ausencia de firma autógrafa; señalando que al incurrir la autoridad demandada en la causalidad de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, la Sala del conocimiento deberá declarar nula dicha resolución de forma lisa y llana.

A efecto de esquematizar lo anterior, se ha formulado un modelo de concepto de impugnación con los anteriores argumentos.¹²³

3.6.2. Alcances de la sentencia.

En términos de las reformas propuestas,¹²⁴ el Tribunal Fiscal de la Federación, con estricto apego a derecho, deberá declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas por falta de firma autógrafa de la autoridad emisora, debido a la transgresión directa a los artículos 16 constitucional y 38 fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

En ese tenor, se ha realizado el modelo de sentencia que deberá emitir el H. Tribunal Fiscal de la Federación bajo el amparo de las reformas propuestas.¹²⁵

¹²³ Vid. Apéndice B pág. 148.

¹²⁴ Vid. *Supra*. Apartado 3.5. pág. 131.

¹²⁵ Vid. Apéndice C pág. 150.

CONCLUSIONES

1.- La firma autógrafa es el signo gráfico mediante el cual la autoridad administrativa expresa su voluntad de emitir un acto o resolución que afecte la esfera jurídica de los particulares, siendo la firma autógrafa la única forma en que la persona que la asienta adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma que debe calzarlo.

2.- La firma autógrafa tutela las garantías de legalidad y seguridad jurídicas consagradas en el artículo 16 constitucional, ya que una resolución al contener la firma autógrafa del funcionario que la suscribió, por un lado, presupone la necesidad inexcusable de que el acto jurídico consta en forma escrita, y por otro, acredita con ello su competencia, ya que ésta sólo se acredita con la firma autógrafa de puño y letra de quien procede, cumpliendo con ello con la debida fundamentación y motivación exigidas por las leyes.

3.- La firma autógrafa debe ser insertada en las resoluciones de autoridad administrativa, susceptibles de impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que por su naturaleza autentifica tanto el acto que causa molestia al particular como a quien lo emitió.

4.- Cuando una resolución administrativa, susceptible de impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, no contiene la firma autógrafa de la autoridad responsable que la emitió, incurre en violación directa a los artículos 16 constitucional, 38 del Código Fiscal de la Federación, 3º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, y el diverso 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que implica

que legal y constitucionalmente se esté ante la presencia de una resolución que carece de autenticidad, que no puede producir ningún efecto jurídico, pues el hecho de que ésta no contenga firma autógrafa de su emisor, tiene como consecuencia que no se tenga certeza y firmeza de su origen y contenido.

5.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano jurisdiccional encargado de dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares, dotado constitucionalmente de plena autonomía para dictar sus fallos, de lo cual resulta la vía jurisdiccional idónea para combatir la ilegalidad manifiesta de las resoluciones carentes de firma autógrafa de su emisor, teniendo el particular la posibilidad de combatir los fallos dictados por dicho Tribunal en vía de amparo, cuando los mismos no sean dictados con estricto apego a derecho.

6.- La falta de firma autógrafa en las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa, susceptibles de impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, implica una violación directa al principio de legalidad consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violación que afecta de manera real y directa la esfera jurídica del particular.

7.- La ausencia de firma autógrafa en las resoluciones de autoridad administrativa susceptibles de impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, implica una serie de consecuencias jurídicas de hecho y de derecho que afectan de manera importante al particular al dejarlo en estado de indefensión, al no acreditarse fehacientemente la voluntad de la autoridad para emitir la resolución que afecta sus intereses jurídicos.

8.- El particular afectado por una resolución sin la firma autógrafa de la autoridad emisora, susceptible de impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, no obstante de que no tenga la certeza jurídica de que la resolución en cuestión sea auténtica, debe impugnarla ya que en caso contrario dicha resolución será plenamente ejecutable.

9.- Ha sido criterio sustentado por los juzgadores del Tribunal Fiscal de la Federación que la falta de firma autógrafa del funcionario emisor del acto recurrido, es tan sólo una cuestión de forma, que únicamente hace procedente dejarlo sin efectos para que se emita una nueva resolución en la que subsane la falta de formalidad referida, en términos de lo dispuesto por el artículo 238 fracción II, en relación con el numeral 239, fracción III del Código Fiscal de la Federación; contrariamente a su afirmación, consideramos que una resolución carente de firma autógrafa no debe declararse nula para determinados efectos, puesto que al carecer de autenticidad la misma, por no contener la firma de su emisor, simple y sencillamente no puede acreditarse como una legítima actuación y menos puede atribuírsele trascendencia jurídica alguna a su sentido ni por ende a sus motivos y fundamentos.

10.- El propósito del legislador al redactar el artículo 16 constitucional fue otorgar seguridad jurídica al gobernado frente a las actuaciones de la autoridad; en consecuencia, al ser emitida una resolución sin los lineamientos exigidos por dicho precepto constitucional, siempre que el afectado impugne el acto respectivo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, deberá ser anulado lisa y llanamente, en términos de la adición propuesta a la fracción I del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, por no comprobarse en juicio de nulidad la autenticidad de la

resolución, por producir incertidumbre al particular y por no quedar acreditada la manifestación de la voluntad de la autoridad que la emitió.

11.- La reforma que se propone al artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, consiste en señalar con toda precisión que ante la falta de firma autógrafa de la autoridad que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación deberá declararse nula lisa y llanamente; dando con ello solución a la discrepancia de criterios con los que se imparte justicia en el Tribunal Fiscal de la Federación, tratándose de la causal de ilegalidad consistente en la falta de firma autógrafa en las resoluciones que ante él se impugnan.

12.- Ha quedado demostrado que la consecuencia jurídica que debe traer consigo la falta de firma autógrafa en las resoluciones impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación es declararlas nulas de pleno derecho, debido a su ilegalidad manifiesta.

13.- Resulta conveniente resaltar, que aunque el Tribunal Fiscal de la Federación se estableció inicialmente con el objeto de conocer en exclusiva de controversias en materia tributaria, con el transcurso del tiempo y dada la extensión de sus facultades y competencia ha tendido a ser un verdadero Tribunal Contencioso Administrativo, por lo que resulta conveniente el cambio de su denominación.

De igual forma, es pertinente señalar la vialidad de proponer que el procedimiento contencioso administrativo sea regulado por una legislación independiente a las disposiciones fiscales que contiene el Código Fiscal de la Federación, a efecto de elevar la debida interpretación de nuestra legislación.

resolución, por producir incertidumbre al particular y por no quedar acreditada la manifestación de la voluntad de la autoridad que la emitió.

11.- La reforma que se propone al artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, consiste en señalar con toda precisión que ante la falta de firma autógrafa de la autoridad que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación deberá declararse nula lisa y llanamente; dando con ello solución a la discrepancia de criterios con los que se imparte justicia en el Tribunal Fiscal de la Federación, tratándose de la causal de ilegalidad consistente en la falta de firma autógrafa en las resoluciones que ante él se impugnan.

12.- Ha quedado demostrado que la consecuencia jurídica que debe traer consigo la falta de firma autógrafa en las resoluciones impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación es declararlas nulas de pleno derecho, debido a su ilegalidad manifiesta.

13.- Resulta conveniente resaltar, que aunque el Tribunal Fiscal de la Federación se estableció inicialmente con el objeto de conocer en exclusiva de controversias en materia tributaria, con el transcurso del tiempo y dada la extensión de sus facultades y competencia ha tendido a ser un verdadero Tribunal Contencioso Administrativo, por lo que resulta conveniente el cambio de su denominación.

De igual forma, es pertinente señalar la vialidad de proponer que el procedimiento contencioso administrativo sea regulado por una legislación independiente a las disposiciones fiscales que contiene el Código Fiscal de la Federación, a efecto de elevar la debida interpretación de nuestra legislación.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 14ª ed. México, Editorial Porrúa, 1999, 982 p.
- ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. México, Editorial Porrúa, 1977, 520 p.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 29ª ed. México, Editorial Porrúa, 1997, 810 p.
- El Juicio de Amparo. 33ª ed. México, Editorial Porrúa, 1997, 1094 p.
- CADENA ROJO, Jaime. Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. 2do número extraordinario. México, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 635 p.
- CARRILLO FLORES, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México. México, Editorial Porrúa, 1939, 255 p.
- Ensayos de Derecho Constitucional y Administrativo. 4ª ed. México, Editorial UNAM, 1987. 480 p.
- CORTINA GUTIERREZ, Alfonso. Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria. México, Editorial Themis, 1993, 298 p.
- CRUZ MORALES, Carlos A. Los artículos 14 y 16 constitucionales. 3ª ed. México, Editorial Porrúa, 1997, 369 p.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 18ª ed. México, Editorial Porrúa, 1994, 956 p.
- FAIT, Carlos. Supremacía Constitucional e Independencia de los Jueces. Buenos Aires, Argentina, Editorial Palma, 1994, 456 p.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Social. Madrid, España, Editorial Revista Iberoamericana de Derecho Procesal. Número 3. 1965 p.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. 32ª ed. México, Editorial Porrúa, 1998, 529 p.
- FRANCOIS THERY, Jean. El Consejo de Estado Francés. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Justicia Administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación para la celebración de su LX aniversario. Querétaro, México, 1996, s/p.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 36ª ed. México, Editorial Porrúa, 1997, 506 p.
- GONGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. 6ª ed. México, Editorial Porrúa, 1997, 674 p.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. 2ª ed. México, Editorial Porrúa, 1997, 1180 p.
- HEDUAN VIRUES, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. México, Editorial Continental, 1961, 563 p.
- KAYE, Dionisio J. Derecho Procesal Fiscal. México, Editorial Themis, 1992, 256 p.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 4ª ed. México, Editorial Porrúa, 1998, 300 p.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 6ª ed. México, Editorial Porrúa, 1999, 441 p.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Primer Curso. México, Editorial Harla, S.A. de C.V. 1991, 337 p.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª ed. México, Editorial Porrúa, 1997, 368 p.
- OVALLE FAVELA, José. Estudios de Derecho Procesal. 2ª ed. México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1981, 342 p.

- PENICHE LÓPEZ, Edgardo. Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil. 24ª ed. México, Editorial Porrúa, 1997, 322 p.
- PONCE GÓMEZ, Francisco, et al. Derecho Fiscal. 3ª ed. México, Editorial Banca y Comercio, S.A. de C.V., 1999, 327 p.
- PUGLIESE, Mario. Instituciones de Derecho Financiero. Estudio Preliminar de Alfonso Cortina. 2ª ed. México, Editorial Porrúa, 1976, 382 p.
- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. 2ª ed. México, Editorial Harla, 1999, 286 p.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Tomo II. Derecho de Familia. 8ª ed. México, Editorial Porrúa, 1993, 805 p.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 17ª ed. México, Editorial Porrúa. 1996. 725 p.
- TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1997, 264 p.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1991, 294 p.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. 2ª ed. México, Editorial Cárdenas, 1975, 456 p.
- FIORINI, Bartolomé A. Teoría Jurídica del Acto Administrativo. Buenos Aires, Argentina, Editorial Abeledo-Perrot, 1958, 356 p.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 13ª ed. México, Editorial Porrúa, 1997. 333 p.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 129ª ed. México, Editorial Porrúa, 1999. 147 p.
- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. 14ª ed. México, Editorial Ediciones Fiscales Isef, 1999. 263 p.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, México, Editorial Sista, S. A. de C.V., 1999, 84 p.

LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, México, Editorial Sista, S.A. de C.V., 1999, 23 p.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, México, Editorial Servicio de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1999 20 p.

AUTORIDADES. Amparo en revisión 2547/21. Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S. A. 12 de mayo de 1923. Unanimidad de once votos.- Amparo en revisión 778/23. Velasco W. María Félix. 3 de agosto de 1923. Mayoría de diez votos.- Amparo en revisión 228/20. Caraveo Guadalupe. 20 de septiembre de 1923. Unanimidad de once votos.- Amparo en revisión. Parra Lorenzo y coag. 6 de febrero de 1924. Unanimidad de once votos.- Amparo en revisión 2366/23. Cárdenas Francisco V. 23 de julio de 1924. Mayoría de ocho votos. Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo VI. Apéndice de 1995. Pleno de la SCIN. pág. 65.

COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Contradicción de tesis 29/90. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal (en la actualidad Primero) Colegiado del Décimo Tercer Circuito. 17 de junio de 1992. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge D. Guzmán González. Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo 77, Mayo de 1994. Pleno de la SCJN. pág. 12.

COMPETENCIA CONSTITUCIONAL. Amparo en revisión 230/18. Pineda Guadalupe y coags. 23 de enero de 1918. Unanimidad de once votos.- Amparo directo 643/18. Vallejo Joaquín. 5 de julio de 1920. Unanimidad de nueve votos. Amparo en revisión 78/19. Martínez Arauna Francisco. 10 de julio de 1920. Unanimidad de ocho votos.- Amparo en revisión 273/18. Mayorga Mariano A. 31 de agosto de 1920. Unanimidad de ocho votos.- Amparo en revisión 2325/24. Navarro Francisco. 3 de agosto de 1926. Mayoría de siete votos. Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo VI. Apéndice de 1995. Pleno de la SCJN. Pág. 83.

COMPETENCIA JURISDICCIONAL, CUANDO PUEDE RECLAMARSE EN AMPARO. Amparo administrativo en revisión 2945/46. Pardo Cuéllar Eustaquio. 7 de octubre de 1946. Unanimidad de cuatro votos.- Amparo civil en revisión 8497/43. Prado Rodríguez Isaac. 15 de enero de 1947. Cinco votos.- Queja en amparo civil 29/47. Madrazo Carlos A. 3 de febrero de 1947. Unanimidad de cuatro votos.- Amparo penai en revisión 5273/42. Bascham Harvey A. 17 de julio de 1947. Unanimidad de cuatro votos.- Amparo civil en revisión 4539/46. Cerro vda. de Amézaga Manuela, suc. de. 29 de julio de 1947. Unanimidad de cuatro votos. Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo IV. Apéndice de 1995. Tercera Sala. pág. 100.

CONCEPTO DE ANULACION FORMAL. DE RESULTAR FUNDADO IMPIDE ESTUDIAR LOS DEMAS CONCEPTOS QUE ATAÑEN EL FONDO DEL ASUNTO. Amparo directo 1161/93. Densímetros Robsan, S.A. de C.V. 26 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Teódulo Angeles Espino. Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo XII-Diciembre. Tribunales Colegiados de Circuito. pág. 845

DEMANDA DE AMPARO. PROCEDE SU DESECHAMIENTO CUANDO CARECE DE FIRMA AUTOGRAFA. Reclamación 4/92. Amparo Vázquez Mazy. 8 de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretaria: Teresita del Niño Jesús Palacios Iniestra. Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo X Octubre. Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito. pág. 315.

DOCUMENTO PUBLICO, ES IMPRESCINDIBLE QUE ESTE CON FIRMA AUTOGRAFA DEL FUNCIONARIO PUBLICO EN EJERCICIO PARA QUE SEA AUTENTICO EL. Amparo en revisión 414/95. Adolfo Martínez Salinas. 12 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: José Gabriel Clemente Rodríguez. Semanario Judicial de la Federación. Novena Epoca. Tomo II, Noviembre de 1995. Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. pág. 527.

FIRMA AUTÓGRAFA. SI LA AUTORIDAD APORTA COMO PRUEBA EL ORIGINAL DE LA RESOLUCIÓN DONDE CONSTA LA FIRMA DE PUÑO Y LETRA, DEL FUNCIONARIO QUE AUTORIZÓ EL ACUERDO IMPUGNADO, NO SE VIOLA EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. Jurisprudencia núm. 154 de la Sala Superior, visible en la Revista del Tribunal Fiscal. Jurisprudencia 1978-1983. pág. 181.

FIRMA AUTÓGRAFA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, DEBE APARECER EN EL DOCUMENTO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA. Revisión fiscal 17/90. Instituto Mexicano del Seguro Social Delegación Veracruz-Sur. 11 de septiembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera. Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo VI Segunda Parte-1. Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. pág. 164.

FIRMA AUTÓGRAFA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SU OMISION IMPIDE OTORGAR VALIDEZ AL ACTO. Amparo directo 1496/88. Super Servicio Lomas, S. A. de C. V. 11 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretario: Jean Claude Tron Petit. Amparo directo 1726/88. Jardines de Tlalnepantla, S. A. 31 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Agustín Tello Espíndola. Amparo directo 346/89. Compañía Operadora de Teatros, S. A. 11 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.- Amparo directo 946/89. Compañía Operadora de Teatros, S. A. 25 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Yolanda Ruiz Paredes.- Amparo directo 326/90. Omnibus de México, S. A. de C. V. 25 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Yolanda Ruiz Paredes. Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo VI Segunda Parte-1. Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. pág. 356.

FIRMA, FALTA DE. CONSTITUYE UNA VIOLACION DIRECTA A LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA. Amparo directo 82/93. Roberto López Bernal. 26 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: David Guerrero Espriú. Secretaria: Edna María Navarro García. Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo: XI-Mayo. Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. pág. 333.

FIRMA FACSIMILAR. Amparo en revisión 592/87. Apolinar Leobardo Ayala Montes. 29 de febrero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Robustiano Ruiz Martínez. Secretaria: Martha Llamile Ortiz Brena. Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo I Segunda Parte-1. Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito. pág. 310.

FUNDAMENTACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD. Amparo en revisión 248/96. Patricia Maricela Córdova Sánchez. 17 de octubre de 1996.

Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Guillermo Salazar Trejo. Semanario Judicial de la Federación. Novena Epoca. Tomo IV, Noviembre de 1996. Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito. pág. 440.

INCOMPETENCIA DE ORIGEN. Amparo civil en revisión 799/19. Gamboa Moreno Manuel y Eduardo. 10 de agosto de 1920. Unanimidad de ocho votos.- Amparo civil directo 3-G/20. Quintero Rafael R. 28 de enero de 1929. Cinco votos. Amparo civil en revisión 426/21. Villicaña María Guadalupe. 6 de febrero de 1929. Cinco votos.- Amparo civil en revisión 102/21. Zafra Cosme A. 11 de febrero de 1929. Cinco votos.- Amparo civil en revisión 1892/28. Mena José. 17 de diciembre de 1929. Cinco votos. Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo: Tomo VI. Apéndice de 1995. Tercera Sala. pág. 195.

MOTIVACION. TODO ACTO DE AUTORIDAD DEBE SATISFACER EL REQUISITO CONTENIDO EN EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. Amparo en revisión 16/96. Jorge Antonio Vicente Jiménez. 11 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Avendaño. Secretario: Noé Gutiérrez Díaz. Semanario Judicial de la Federación. Novena Epoca. Tomo V, Enero de 1997. Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. pág. 501.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS EN LEYES. Amparo directo 1473/88. Cárdigan, S.A. de C.V. 28 de septiembre de 1988. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: María Guadalupe Saucedo Zavala. Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo II Segunda Parte-2. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. pág. 462.

REVISIÓN. DEBE DECLARARSE IMPROCEDENTE ESE RECURSO CUANDO NO ES AUTOGRAFA LA FIRMA QUE LO CALZA. Amparo en revisión 664/-93. Valentín Alvarado González. 19 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván. Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo XV-II Febrero. Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. pág. 531.

ECONOGRAFÍA

GRAN DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO DE NUESTRO TIEMPO.
Tomo III. Barcelona, España, Editorial Foto-Repro, S.A., 1998, 866 p.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO OCEANO. Tomo III. Barcelona, España,
Editorial Océano Editores, 1999, s/p.

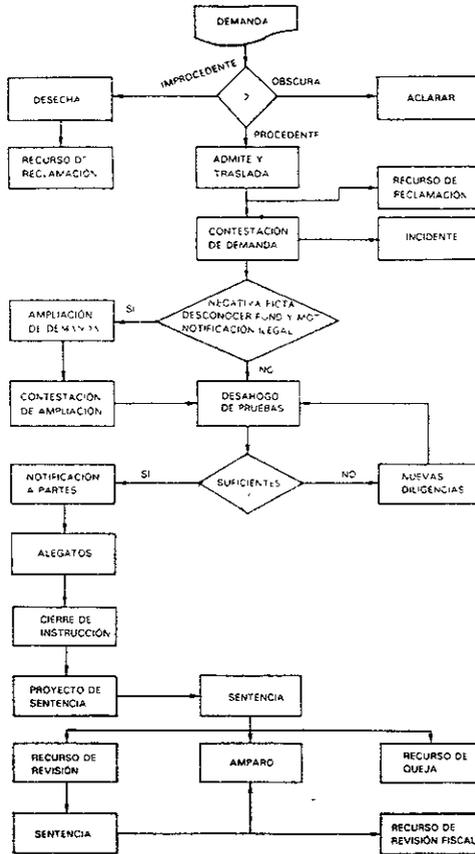
MARTÍNEZ I., Rafael. Diccionario Jurídico Temático. Tomo III. Derecho
Administrativo. México, Editorial Harla, 1998, 340 p.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Guanajuato,
México, Editorial Mayo Ediciones, S.A. de R.L., 1981, 314 p.

APENDICE A

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PROMOVIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

El contencioso-administrativo en México



Procedimiento contencioso-administrativo

APENDICE B

CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN MANIFESTADOS AL AMPARO DE LA REFORMA PROPUESTA

Se viola flagrantemente en mi perjuicio el contenido del artículo 38 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, en relación con el diverso 16 Constitucional por falta de aplicación, en virtud de que la resolución que se impugna es ilegal por NO CONTENER LA FIRMA AUTÓGRAFA del funcionario que la emitió, tal y como se podrá desprender del simple análisis que se practique de la misma, conducta que vulnera las garantías de legalidad y seguridad jurídica otorgadas por el precepto constitucional citado, toda vez que es de explorado derecho, que todo acto emanado de autoridad competente debe contener firma autógrafa, ya que de lo contrario el administrado no tiene la seguridad jurídica de que la autoridad de manera expresa determina una resolución que le depara perjuicio, y se responsabiliza de las consecuencias de su resolución, careciendo con ello dicho documento de la autenticidad que exige el artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia.

Por las razones expuestas esta Juzgadora deberá declarar la nulidad de la resolución impugnada en términos de lo dispuesto por el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación.

APENDICE C

ALCANCES DE LA SENTENCIA PRONUNCIADA
POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN
AL AMPARO DE LA REFORMA PROPUESTA

Efectivamente, como lo argumenta el demandante, la resolución impugnada se le dio a conocer sin la firma autógrafa de la autoridad que la proveyó; lo anterior, se corrobora de la propia resolución a debate, documento al que esta Sala le otorga pleno valor probatorio en términos del artículo 234, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, mismo que obra en el expediente en estudio, y en el cual consta a simple vista que no contiene firma autógrafa del funcionario que la emitió.

El hecho de que la resolución impugnada carezca de firma autógrafa del funcionario que la emitió, la hace ilegal, ya que no puede sostenerse que efectivamente dicha resolución fue emitida por la autoridad que se ostenta en la propia resolución, por lo que se concluye que fue emitida en contravención de lo establecido por el artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 38 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, (o bien 3º fracción IV de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo dependiendo de la naturaleza de la resolución que se impugne).

En tales condiciones, este Cuerpo Colegiado con fundamento en el artículo 238, fracción I, y 239 fracción II del Código Fiscal de la Federación, se pronuncia por declarar la NULIDAD LISA Y LLANA de la resolución impugnada.

ANEXO A

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN PLENO DE LA SALA SUPERIOR ACUERDO G/11/99

CREACIÓN DE LAS SALAS REGIONALES

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 16 fracción II, 26 fracciones VI y XXIII y 29 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1999, se acuerda:

PRIMERO.- Aumentar en tres, el número de salas regionales del propio Tribunal, y señalar que se ubicarán, cada una de ellas, en las regiones del Golfo Centro, de Occidente, y del Norte Centro, respectivamente.

SEGUNDO.- Señalar la sede y denominación de las tres salas regionales establecidas conforme al punto anterior y de las dos salas regionales a que se refiere el Acuerdo G/25/98, dictado por la Sala Superior del Tribunal, con fecha 4 de noviembre de 1998, para quedar como sigue.

1.- Segunda Sala Regional del Golfo-Centro, con sede en la ciudad de Puebla, Estado de Puebla.

2.- Tercera Sala Regional del Golfo-Centro, con sede en la ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz.

3.- Segunda Sala Regional de Occidente, con sede en la ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco.

4.- Tercera Sala Regional de Occidente, con sede en la ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes.

5.- Segunda Sala Regional del Norte Centro, con sede en la ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua.

TERCERO.- Publíquese el presente acuerdo y el diverso G/25/98 en el Diario Oficial de la Federación

Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior de Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión celebrada el día veintitrés de junio de mil novecientos noventa y nueve.- Firman el Magistrado Luis Carballo Balvanera, Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación y la Lic. Graciela Buenrostro Peña, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

ANEXO B

RESOLUCIÓN EMITIDA POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO CON FIRMA FASCSIMILAR

en el despacho el 28 de septiembre 99

MPE 01611867

SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA MULTA(S) POR INFRACCION(ES) ESTABLECIDA(S) EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

COMISIÓN LOCAL DE RECAUDACION DEL ORIENTE DEL D.F. CAL GRANAS MEXICO C.P. SEGO REVENUTOS R.F.C. MEME690928B8A No. DE CREDITO 1534788 No. DE CONTROL 1620590979816

NOMBRE DE NOMINACION O RAZON SOCIAL MELKEN MACIEL ELDOISA VICTORIA DOMICILIO ALVARO GARCIA ENTRE STA ANITA Y CORUCLA No. 347 CAL YAQUETO PIEDAD OTACALCO D.F. A 15 SEPTIEMBRE DE 1999

EL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA DETERMINO MULTA POR LA PRESENTACION DE LA DECLARACION CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO DE 1998 DE CLIENTES Y PROVEEDORES A REGLAMENTO DE AUTORIDAD No. 12252/12/97/19 QUE SE MODIFICO EL 9/40/723

Table with columns: OBLIGACIONES OMITIDAS O MOTIVOS, INFRACCION, SANCION, MULTA. Includes details for 'DECLARACION DE OPERACIONES CON CLIENTES Y PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS POR EJERC. 1998'.



EN CONSECUENCIA SE LE IMPONE LA MULTA SEÑALADA CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 41 FRACCION II DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION ASI COMO EN LOS Q 41 APARTADO A, FRACCIONES IX Y XXV DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y EL ACUERDO POR EL CUAL SE SEÑALA EL NOMBRAMIENTO Y CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL DE SUS LANZADORAS ADMINISTRATIVAS

Handwritten signature

ESTA MULTA DEBERA PAGARSE DENTRO DE LOS 45 DIAS SIGUIENTES A ADJEL EN QUE HAYA SURTIDO EFECTOS SU NOTIFICACION CONFORME AL ART 85 DEL C.F.F. DIO FRANCISCO JAVIER VALCUEZ MARQUEZ

FORMULARIO MULTIPLE DE PAGO

FMP-1 M14 No CREDITO 1534788 R.F.C. MEME690928B8A

Form field for 'Acreditado a Pagar con Letra'

Vertical stamp: MULTA EN PAGAMENTO

ANEXO C

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION PUBLICADO EL 23 DE ENERO DE 1996

32 (Primer Semestre) DIARIO OFICIAL Martes 23 de enero de 1996

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

DECRETO por el que se determinan las unidades administrativas encargadas de la representación del Instituto Mexicano del Seguro Social ante los Tribunales de la Federación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional de los Estados Unidos Mexicanos - Presidencia de la República

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con fundamento en los artículos 200, párrafo tercero, y 248 del Código Fiscal de la Federación en relación con los artículos 253 fracción VIII, 257 bis y 268 de la Ley del Seguro Social y

CONSIDERANDO

Que el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo comparece en juicio como autoridad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y Poder Judicial Federal.

Que el artículo 200 párrafo tercero y 248 del Código Fiscal de la Federación establecen que la representación de las autoridades correspondiente a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica según lo dispone el Ejecutivo Federal en el reglamento respectivo

Que con motivo del Decreto de Reformas y Adiciones a diversos artículos de la Ley del Seguro Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1994, se reestructuraron y cambiaron de denominación algunas de las unidades administrativas del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Que con motivo del Decreto de Reformas y Adiciones a diversos artículos de la Ley del Seguro Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1994, se reestructuraron y cambiaron de denominación algunas de las unidades administrativas del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Que con motivo del Decreto de Reformas y Adiciones a diversos artículos de la Ley del Seguro Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1994, se reestructuraron y cambiaron de denominación algunas de las unidades administrativas del Instituto Mexicano del Seguro Social.

DECRETO

ARTICULO 1o. Para los efectos de que se cumplan los artículos 200, párrafo tercero, y 248 del Código Fiscal de la Federación, la representación del Instituto Mexicano del Seguro Social ante el Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales Judiciales Federales, por lo que se refiere a sus dependencias de nivel central, corresponde respectivamente al Director Jurídico y al titular de la Coordinación Normativa Contenciosa.

ARTICULO 2o. Para los efectos del artículo 239 bis, en relación con el 248, del Código Fiscal de la Federación la representación de las dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, ante los citados tribunales, estará a cargo de los servidores públicos mencionados en el artículo precedente para efectos de interponer el recurso de revisión.

ARTICULO 3o. Los Consejos Consultivos Colegiales, las Delegaciones, Estados, Regionales y del Distrito Federal, las Subdelegaciones, las Oficinas para Cobrar del Instituto Mexicano del Seguro Social y las demás unidades administrativas dependientes de estos órganos estarán representados ante el Tribunal Fiscal de la Federación y Tribunales Judiciales Federales por los electos de los artículos 200, párrafo tercero y 248 del Código Fiscal de la Federación por el titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos correspondiente. Los Consejos Consultivos Regionales, para los efectos anteriores estarán representados por el Jefe de Servicios Jurídicos de la Delegación en donde se radique el juicio o debe interponerse el recurso respectivo.

ARTICULO 4o. Las sucursales del Instituto de la Coordinación Normativa Contenciosa serán suplidas por el titular de la División Normativa Fiscal y de Asuntos Especiales y los de los Jefes de los Servicios Jurídicos de las delegaciones, serán suplidas por el respectivo Jefe del Departamento Contencioso.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se abrogan los Decretos que prevén la representación del Instituto Mexicano del Seguro Social ante los Tribunales de la Federación, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 12 de enero de 1988 y 20 de octubre de 1993.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de enero de mil novecientos noventa y seis. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente. Roberto Ortiz Hernández y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez, Roberto El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Javier Soriano García, Roberto...

ANEXO D

SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR EL
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN:

----- SALA REGIONAL
METROPOLITANA
EXPEDIENTE: -----

HOJA 1

México, Distrito Federal, a 22 de Febrero de mil novecientos noventa y nueve. VISTOS los autos del juicio en que se actúa y encontrándose debidamente integrada la Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, por los Magistrados Licenciados en su carácter de Presidenta e Instructora del presente juicio, contando con la asistencia de la Secretaría de Acuerdos Licenciada, se procedió a dictar sentencia definitiva en los siguientes términos; y

RESULTANDO

1º.- Mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes de este Tribunal, el 29 de Abril de 1998, compareció el C. por su propio derecho, a demandar la nulidad de la resolución recaída al expediente administrativo No. RR/0072/NOV 97 QD/0141/FEB-97, de 26 de noviembre de 1997, emitida por el Contralor Interno en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a través de la cual resolvió el recurso de revocación en el sentido de confirmar la resolución de 5 de septiembre de 1997, en la que se le impuso una sanción consistente en la suspensión por 45 días en el sueldo y sanciones.

2º.- Admitida que fue la demanda por acuerdo 2 de Junio de 1998, y emplazadas las autoridades que son parte en este juicio la misma fue oportunamente contestada por EL DIRECTOR GENERAL JURÍDICO CONSULTIVO DE LA PROCURADURIA DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, a través del oficio CPJN 502.200 02.02 01.3962.453.98 de 3

-----SALA REGIONAL
METROPOLITANA
EXPEDIENTE: -----

HOJA 2

de Septiembre de 1998, el cual fue presentado ante este Órgano Jurisdiccional el 8 del mismo mes y año, haciendo valer causal de improcedencia y sobreseimiento, así mismo sosteniendo la validez y legalidad de la resolución impugnada

3°.- Mediante acuerdo de 6 de octubre de 1998, se tuvo por contestada la demanda y con apoyo en lo establecido por el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, se dio el término legal a las partes para que formularan sus alegatos, derecho que ejercitaron ambas partes, razón por la cual se toman al momento de emitir la presente resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Esta Sala resulta competente para conocer del presente juicio, de conformidad con los artículos 11, 30 y 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

SEGUNDO.- Tomando en cuenta que las autoridades demandadas hacen valer causales de improcedencia y sobreseimiento, esta Sala procede en primer término a su estudio y resolución en los siguientes términos
En el oficio de contestación a la demanda las autoridades manifiestan que debe sobreseerse el juicio en que se actúa, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 202 fracción X, del Código Fiscal de la Federación, toda vez que el actor no hace valer agravio alguno que demuestre la ilegalidad de la resolución impugnada, o sea que no se señalan los conceptos legales de anulación, las circunstancias de modo, tiempo y lugar que entrelazados ataquen la providencia



TRIBUNAL FISCAL
DE LA
FEDERACIÓN

-----SALA REGIONAL
METROPOLITANA
EXPEDIENTE: -----

HOJA 3

Que le causa agravio, según se puede apreciar en la simple lectura de su demanda

En criterio de los Magistrados que susciben la presente resolución, es infundada la causal de improcedencia del juicio en que se actúa, con base en las siguientes consideraciones

De la lectura y análisis de los argumentos que hace valer la actora en el capítulo de agravios, relativo a su escrito inicial de demanda esta Sala pudo constatar que hace valer violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento, así como las relacionadas al fondo del asunto, ya que, en el agravio primero se refiere a la incompetencia e inexistencia de la autoridad demandada para sancionar, el segundo agravio consiste en que no se le debe de aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles para valorar sus pruebas, en el tercer agravio se refiere a que se le debió aplicar el artículo 21 y 22 Constitucional, en el cuarto, quinto y sexto falta de motivación y fundamentación, y en el séptimo que le causa agravio el hecho de que se le haya entregado una copia certificada que no contiene firma autógrafa

De la síntesis del capítulo de los agravios del escrito de demanda, se desprende que contrariamente a lo argumentado por las autoridades demandadas, los argumentos hechos valer por la actora, si reúnen el carácter de agravios, toda vez que señala la parte actora que parte de la resolución administrativa le causa perjuicio, los artículos que a su juicio violaron, las autoridades demandadas y realiza los razonamientos lógico jurídicos tendientes a demostrar la ilegalidad del acto controvertido, encuadrándolos dentro de los preceptos legales invocados como violados.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de jurisprudencia A-17, sustentada por la Sala Superior de este Tribunal, visible en la Revista de este

----- SALA REGIONAL
METROPOLITANA
EXPEDIENTE: -----

HOJA 4

órgano jurisdiccional, correspondiente a la Tercera Epoca, Año IV, numero 37, enero de 1991, página 9, que a la letra dice:

"SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO FISCAL.- NO PROCEDE EN TRATÁNDOSE DE AGRAVIOS DE LA DEMANDA.- Es infundada la solicitud de sobreseimiento del juicio por cuanto hace a determinados conceptos de anulación de la demanda, aduciendo que la Sala del conocimiento puede estudiarlos por ser incompetente para ello, en efecto, el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, prevé la improcedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos y contra los limitativamente, sin que de modo alguno prevea la improcedencia del juicio en la materia que pretende la autoridad demandada, por lo que debe desestimarse la causal de improcedencia en cuestión y, en tal caso, la Sala a quo en la sentencia a fondo deberá resolver lo que en derecho corresponda respecto a los conceptos de anulación de que se trata".

Por los razonamientos anteriores expresados resulta infundada la causal de improcedencia hecha valer por las autoridades demandadas, por lo que no procede sobreseer el presente juicio.

Como segunda causal de improcedencia las autoridades demandadas manifiestan que de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, este Tribunal carece de competencia para conocer cuestiones de orden constitucional.

En concepto de los Magistrados es infundado la causal de improcedencia y sobreseimiento planteado por las autoridades demandadas, ya que si bien este Tribunal es incompetente para conocer cuestiones de orden



TRIBUNAL FISCAL
DE LA
FEDERACION

-----SALA REGIONAL
METROPOLITANA
EXPEDIENTE: -----

HOJA 5

Constitucional, sin embargo en ninguna de las fracciones del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación establece que se sobresea por que en determinados conceptos de violación se haya planteado cuestiones inherentes a la constitucionalidad, ya que tal pronunciamiento se realizaría al resolverse el fondo del negocio, razón por la cual se desestima la causal de improcedencia en cuestión

Sirve de apoyo para llegar a la anterior conclusión la Jurisprudencia A 17 publicado en la Revista de este Organó 3º, Epoca, Año 4º, no 37, Enero 91 cuyo texto señala:

"Sobreseimiento del Juicio Fiscal.- No procede en tratándose de agravios de la demanda.- Es infundada la solicitud de sobreseimiento del juicio por cuanto hace a determinados conceptos de anulación de la demanda, aduciendo que la Sala del conocimiento no puede estudiarlos por ser incompetente para ello, o porque se trata de actos cuya impugnación no correspondía conocer al Tribunal. En efecto, el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, vigente en 1990 prevé la improcedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos o por las causales y contra los actos que el propio precepto refiere limitativamente, sin que de modo alguno prevea la improcedencia del juicio en la materia que pretende la autoridad demandada, por lo que debe desestimarse la causal de improcedencia en cuestión y, en tal caso, la Sala A que en la sentencia de fondo deberá resolver lo que en derecho corresponda respecto a los conceptos de anulación de que se trata."

TERCERO.- Tomando en consideración el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, fue reformado mediante decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, en la parte relativa al orden en que deben estudiarse los agravios hechos valer en el escrito de demanda, indicándose que en primer término se deben analizar las causales de nulidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

SALA REGIONAL
METROPOLITANA
EXPEDIENTE: -----

HOJA 6

En el caso en estudio, al tratarse de una resolución recaída a un recurso interpuesto en contra de una sanción impuesta por el Contralor interno en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, esta Juzgadora considera, que no obstante la reforma al precepto antes mencionado, se deben analizar en forma prioritaria las violaciones de procedimiento hechas valer por el demandante, porque en todo caso los conceptos de nulidad que están encaminados al fondo del asunto, es decir a la existencia de la violación por la que se impuso la sanción controvertida, están supeditadas a que la autoridad haya cumplido con todas las formalidades del procedimiento administrativo y, en el caso de que la autoridad no hubiera cumplido con dicha formalidades, en consecuencia las violaciones cometida por el particular no podrían ser sancionadas por derivar de un procedimiento viciado

Por cuestión de método esta Sala procede al estudio del agravio séptimo en donde el Actor textualmente manifiesta que debe declararse la nulidad de la resolución controvertida toda vez que *"Por no cumplir con las formalidades y requisitos establecidos para su expedición contemplados en los artículos 124 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado supletoriamente en relación al 14 y 15 Constitucionales.*

En efecto, de la simple observación que se haga del oficio número 108/SR 10, 960/97 de fecha 3 DE OCTUBRE de 1997, se aprecia que fue notificada la Resolución de fecha 5 de septiembre de 1997 en copia certificada, lo cual es fácilmente corroborable al observar la certificación de fecha 2 de octubre de 1997, que en el reverso de la hoja 7 de dicha resolución se contiene, y que por ende adolece de la firma autógrafa de quien la emitió a la fecha de su expedición.

Así también es de apreciarse que la resolución recaída al recurso de revocación de fecha 26 de noviembre de 1997, me fue notificada en copia simple y sin firma autógrafa, y que para corroborar lo anterior, basta la simple lectura al oficio de



TRIBUNAL FISCAL
DE LA
FEDERACION

-----SALA REGIONAL
METROPOLITANA
EXPEDIENTE: -----

HOJA 7

Notificación número 800.801-200/14298/97 de fecha 2 de diciembre de 1997, que indica "remito a usted, en vía de notificación, copia de la resolución dictada."

Por su parte las autoridades demandadas al formular su contestación a la demanda a fojas 63 y 64 argumentan que **"Lo anterior es inoperante, toda vez que lo expresado por el actor carece de fundamentación y motivación ya que el fallo emitido cumple con las formalidades que establece la Ley Fundamental, que si bien es cierto que en la resolución se anexo el oficio 800 .801-200/14208/97 del 2 de diciembre de 1997, envía de notificación personal fueron debidamente certificadas, por autoridad competente, y como consecuencia tiene valor auténtico, lo anterior se encuentra debidamente sustentado por nuestro más alto Tribunal en la Tesis jurisprudencial que a continuación se cita.**

"COPIAS CERTIFICADAS.- La ley no exige formalismos alguno para la validez de las copias certificadas que expiden las autoridades bastando que estén autorizadas por quienes tienen facultades para ello, y que en ello consten el hecho o hechos que se pretender certificar".

A mayor abundamiento, es menester aclarar que la obligación de firmar la resolución es con el único fin de establecer que efectivamente fue la autoridad que aparece como suscriptora, quien emitió el acto en tales condiciones si el propio Contralor Interno emite la certificación, resulta evidente que se confirma el cumplimiento de la garantía de certeza jurídica, lo anterior sin dejar de apreciar que resultaría

----- SALA REGIONAL
METROPOLITANA
EXPEDIENTE: -----

HOJA 8

ocioso la reposición del acto únicamente conlleva a que se notifique otra resolución igual, únicamente con la firma autógrafa de la autoridad emisora, en el calce de la misma y no en la certificación."

A juicio de los suscritos Magistrados el agravio en estudio, es fundado por las consideraciones siguientes:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, uno de los requisitos que debe de contener todo acto administrativo, es la firma autógrafa del funcionario que la emite. Ahora bien, acorde con las reglas relativas a la carga procesal establecida en los artículos 68 del Código Fiscal de la Federación, en relación con los diversos artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, la afirmación de la actora de que en las resoluciones tanto de fecha 5 de septiembre de 1997 en donde se le impone al hoy actor una suspensión por 45 días como la de 2 de diciembre del año en cita en donde se resuelve el recurso de revocación en el sentido de confirmar la Resolución primeramente citada, que le fueron notificadas carecen de firma autógrafa, es un hecho que se prueba mediante la exhibición de los documentos en comento que le fueron notificados, los cuales exhibe el actor, mismos que obran en autos a fojas 7 a la 20, de la 24 a la 30, acreditando que efectivamente los citados documentos no contienen firma autógrafa, del funcionario emisor, toda vez que la primera resolución en comento es una copia certificada expedida por el Control Interno Adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, conteniendo la leyenda siguiente:

**"EN LA CIUDAD DE MEXICO, DISTRITO FEDERAL
A LOS DOS DIAS DEL MES DE OCTUBRE DE MIL**



-----SALA REGIONAL
METROPOLITANA
EXPEDIENTE:-----

HOJA 9

NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE, EL SUSCRITO CONTRALOR INTERNO ADSCRITO A LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, LICENCIADO FEDERICO AGUILAR MIMENZA, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTICULOS 16 Y 21 DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, 6, 11, FRACCIÓN I, DEL REGLAMENTO DE LA CITADA LEY ORGANICA. CERTIFICA QUE LAS PRESENTE COPIAS FOTOSTATICAS SON COPIA FIEL DE SU ORIGINAL, EL QUE TUVE A LA VISTA Y VAN EN SIETE FOJAS, ESCRITAS POR UN SOLO LADO, MISMAS QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO ABIERTO EN ESTA A MI CARGO, REGISTRADO BAJO EL NUMERO QD/0141/FEB-97, A NOMBRE DEL C. RAUL ALEMAN GONAZALEZ.- DOY FE.-----

Por otra parte la resolución de 26 de noviembre de 1997, que constituye la resolución impugnada a través de la cual se resolvió el recurso de revocación se observa que fue notificada en copia simple según se desprende del oficio No. 800.801.-200/14298/97 emitido por el Contralor Interno de la dependencia en cita, en donde se indicó que.

"Con fundamento en lo previsto por la fracción III del artículo 71 de la Ley federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, remito a usted, en vía de notificación, copia de la resolución dictada el día 26 de noviembre del presente año, y que recayó al recurso de revocación tramitado en el expediente citado al rubro."

Lo anterior, para los efectos legales a que haya lugar.

Con base en lo anterior se determina que no puede considerarse que las resoluciones entregadas al hoy actor cumpla con los preceptos primeramente citados, la primera resolución en cita, es debido que al certificarse un documento la autoridad hace constar que es copia fiel y exacta del documento que obra en sus propios archivos, es por ello que se deduce que

-----SALA REGIONAL
METROPOLITANA
EXPEDIENTE: -----

HOJA 10

la copia certificada no contiene firma autógrafa, en consecuencia tampoco el original la calza, y en la segunda resolución de referencia es copia simple que no calza firma autógrafa, por tanto carece de validez, incumpléndose con ello, lo establecido por el artículo 16 Constitucional, que entre otros requisitos establece que el original de la copia o la resolución que se le entregue al gobernado aparezca autonzada con firma autógrafa del funcionario emisor

Sirve de apoyo la jurisprudencia No 3 establecida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanero judicial de la Suprema Corte de Justicia de la nación de 1989, en su tercer parte, Volumen I, que a la letra dice:

"FIRMA AUTOGRAFA. DEBE APARECER NECESARIAMENTE EN LA COPIA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA QUE SE ENTREGUE AL PARTICULAR - De acuerdo con la garantía de seguridad jurídica consagrada por el artículo 16 Constitucional, todo acto de autoridad que cause molestia al particular, debe ostentar la firma de puño y letra del funcionario que lo emita. Cuando dicho acto se entregue con copia al particular, debe estar revestido del requisito de validez antes mencionado, puesto que esta es la que le agreda y no el original del documento del que se obtuvo, de esto se sigue que es inconducente para demostrar en el juicio de nulidad el cumplimiento de la garantía constitucional de mérito, el que la autoridad demandada exhiba el original de la resolución que se impugna y que tenga firma autógrafa del funcionario emisor, si la copia que de ella se entrega al particular únicamente presenta una firma facsimilar, puesto que solo con la firma autógrafa se autentifica tanto el acto mismo que causa la molestia como a quien lo emite."

Con base en lo anterior y a efecto de salvaguardar la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 Constitucional todo acto de autoridad que cause molestia al particular, cuando le sea notificado debe de ostentar la firma de puño y letra del funcionario que lo emita, a efecto de que tenga plena validez el acto, situación que no se cumple en el presente caso, ya



----- SALA REGIONAL
METROPOLITANA
EXPEDIENTE: -----

HOJA 11

que como anteriormente se indico los actos tanto el sujeto a controversia como su antecedente que le fueron notificadas a la hoy actora no contiene firma de puño y letra del funcionario emisor, por tanto carece de validez, y en consecuencia la resolución controvertida y que exhibida en presente juicio, debe declararse nula para el efecto de que se emita otra nueva resolución en la que se deje inexistente la resolución recurrida, por no estar signada en forma autógrafa, dejando a salvo las facultades de las demandadas para que de así considerarlo procedente notifíquese nuevamente la resolución correspondiente con firma autógrafa

Por lo expuesto, y con apoyo, en los artículos 236, 237, 238 fracción II y 239 fracción III del Código Fiscal de la Federación, es de resolverse y se resuelve

I.- Resultan infundadas las causales de improcedencia que hicieron valer las autoridades demandadas, al contestar la demanda, en consecuencia, no es de sobreseerse ni se sobresee el presente juicio.

II.- El actor probó su acción, en consecuencia,

III.- SE DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, misma que ha quedado precisada en el Resultando 1º, en los términos y para los efectos señalados en el Considerando Tercero de esta propia resolución

III.- NOTIFÍQUESE.