

30



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"LA APLICACION DE LA MAXIMA IURA NOVIT CURIA EN LA EMISION DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: JUANA PAULA BARDALES GAMBOA

ASESOR: LIC. CESAR OCTAVIO IRIGOYEN URDAPILLETA

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO, DICIEMBRE 2002.



TESIS CON FALLA DE ORIGEN



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.

J. PAULA BARDALES GAMBOA.

3 Dirección General de Bibliotecas de i.
... titundir en formato electrónico e impreso el
... do de mi trabajo recepcional.

MADRE: JUANA PAULA

BARDALES GAMBOA

MA: SALOMÉ BARDALES GAMBOA

MA: [Signature]

Dedico el presente trabajo con mucho amor y respeto a la persona mas importante en mi vida: MA. SALOMÉ BARDALES GAMBOA, a ti hermana, gracias.

Con sincero agradecimiento a:

La UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Por ser una Institución que brinda la oportunidad a este País de tener más y mejores profesionistas.

A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán"

Por ser la cuna de profesionistas que como yo tienen la oportunidad de llegar a este momento.

A mis profesores:

Quienes a lo largo de la carrera con su dedicación incondicional transmiten valiosos conocimientos a nuevos profesionistas.

A Doña AUREA, mi madre, a quien no puedo expresar con palabras todo mi agradecimiento, respeto y amor.

A ti papá que aunque no estés ya conmigo, sé que de ser lo contrario disfrutarías como nadie el acompañarme en este momento.

A Doña Isabel Gamboa Albarrán, mi abuela, que eres una mujer ejemplo en mi vida.

A mis papas Gonzalo, Aida y Fausto, gracias.

A mis primos y sobrinos Chave, Male, Mimi, Guadalupe, Lupita, Felipe, Blanca, Celia, Alex, Angel, Edgar, Armando, y al pequeño Esteban, con amor.

Muy en especial a una mujer maravillosa Lic. Rosalía Soto Bueno, quien sabe todo lo que significa para mí, a su esposo Sigfrido muchas gracias y a la pequeña Aidee.

A mi gran amigo de toda la vida, Lic. Carlos Hugo García Cuellar.

A mis grandes amigos: Laura, Lucy, Edith, Sonny, Perla, Jesús, Angel, David, Ceci, Migue, Giovanni, Ángel, Miguel Ángel, César V., César H., Maura, Bety, Anita, Paty, Raúl, Natalia, Ernesto, Lalo y Francisco, entre otros. Gracias a todos, los quiero.

Una especial cita al Lic. Manuel Rosales Guerrero y al Doctor Gabino E. Castrejón García, por sus valiosas aportaciones al presente trabajo, mi mayor agradecimiento.

A ellos que profesionalmente me han brindado su apoyo, con mucho respeto y admiración a los Magistrados Lic. Héctor Silva Meza; Lic. Miguel Toledo Jimeno, Lic. Sofia Sepúlveda, Lic. Ma. De Jesús Herrera Martínez; y a la Lic. Martha Gladys Calderón Martínez, gracias por el lindo detalle que tuvo conmigo.

En especial al Lic. César Octavio Irigoyen Urdapilleta, quién con su apoyo, amistad y orientación hicieron posible el llegar a este momento, mi mayor agradecimiento, admiración y cariño.

A Dios, por haberme dado la bendición de permitirme dedicar el presente trabajo, de agradecer a tantas personas que son tan importantes en mi vida, por darme la oportunidad de llegar a este momento y de considerarme tan bendecida.

Noviembre de 2002.

OBJETIVO

Demostrar que la Máxima *Iura Novit Curia*, debe ser respetada por el Tribunal Federal De Justicia Fiscal y Administrativa al emitir sus sentencias, ya que el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación así lo exige.

JUSTIFICACION

De la lectura del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, se desprende la obligación que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de respetar la Máxima *Iura Novit Curia* al emitir sus sentencias, debiendo analizar de forma mas rigurosa la "causa petendi" planteada por la accionante y no estudiar de manera literal o rigorista los argumentos expuestos por el actor, a efecto de resolver la cuestión efectivamente planteada, salvaguardando aun mas las garantías de legalidad y seguridad jurídica que goza el justiciable.

**LA APLICACIÓN DE LA MAXIMA IURA NOVIT CURIA EN LA EMISIÓN DE
SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA**

INDICE

Introducción

CAPITULO I. EL ACTO ADMINISTRATIVO

- 1. Concepto 3-5
- 2. Elementos 6-18
- 3. Efectos 19-21
- 4. Nulidad y revocación del acto
administrativo 22-24
- 4.1. Formas de extinción del Acto
Administrativo 25-31
- 5. Acto Administrativo como resolución
definitiva y su procedencia ante el Tribunal
Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 32-38

CAPITULO II. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1. Justicia Administrativa y Justicia Administrativa Institucional.	39-48
2. Procedimiento Administrativo.	49-52
2.1. Proceso y procedimiento Administrativo	53-55
2.2. Principios Generales del Procedimiento Administrativo	56-63
2.3. El Procedimiento Administrativo como Garantía Constitucional	64-70
3. Instancias Administrativas	71-72
4. Recursos Administrativos.	73-78
5. Procedimiento Contencioso Administrativo.	79-85
6. Juicio de Amparo y Recurso de Revisión..	86-88

CAPITULO III. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. Concepto.	90-93
2. Antecedentes en Derecho Comparado.	94-103
3. Antecedentes en México.	104-106
4. Tribunal Fiscal de La Federación.	107
4.1. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	108

4.2. Competencia	109-111
4.3. Integración	112-113

CAPITULO IV. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1. Acto Impugnabile	115
2. Demanda	116-117
3. Tramitación del Juicio	118-119
4. Sentencias	120

CAPITULO V. SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1. Concepto	122-125
2. Requisitos Formales y Materiales	126-128
3. Clasificación	129-130
4. Objeto.	131
5. Causales de ilegalidad de las resoluciones Administrativas	132-135
6. Tipos de Sentencia	136-138

7. Medios de Impugnación	139-140
------------------------------------	---------

CAPITULO VI. EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO Y LA FACULTAD DE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE

1. El Principio de Estricto Derecho	142
2. La Implicación del Principio de Estricto Derecho	143-145
3. La Suplencia de la Demanda y Recurso Deficiente.	146
4. Antecedentes de la suplencia de la demanda y del recurso deficiente.	147-149
5. La Suplencia de la demanda y del recurso deficiente en materia fiscal.	150-154

CAPITULO VII. LA MAXIMA IURA NOVIT CURIA

1. Concepto	156-163
2. Antecedentes	164-165
3. El conocimiento del derecho objetivo como deber del Juez.	166-168

CAPITULO VIII. ANALISIS DEL ARTICULO 237 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

.....169-188

CAPITULO IX. ANALISIS DEL LA MAXIMA IURA NOVIT CURIA ACOGIDA EN EL ARTICULO 237 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DENTRO DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

.....189-203

CONCLUSIONES204-208

BIBLIOGRAFIA209-212

OTRAS FUENTES213

INTRODUCCION

INTRODUCCION

"El derecho, mientras nadie lo perturba y lo contrasta, resulta invisible e impalpable como el aire que respiramos; inadvertido como la salud, cuyo valor sólo se conoce cuando nos damos cuenta de haberla perdido. Pero cuando el derecho es amenazado o violado, descendiendo entonces del mundo astral es que reposaba en forma de hipótesis al de los sentidos, se encarna en el juez y se convierte en expresión concreta de voluntad operante a través de su palabra.

El juez es el derecho hecho hombre; sólo de este hombre puedo esperar en la vida práctica la tutela que en abstracto me promete la ley; sólo si este hombre sabe pronunciar a mi favor la palabra de la justicia, podré comprender que el derecho no es una sombra vana. Por eso se sitúa en la iustitia, no simplemente en el ius, el verdadero fundamentum regnorum (fundamento de los reinos); porque si el juez no está despierto, la voz del derecho queda desvaída y lejana, como las inaccesibles voces de los sueños."

En el presente trabajo se analizará la Máxima Iura Novit Curia, como uno de nuestros principios procesales que deben de regir en la impartición de justicia dentro del procedimiento contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al emitir sus sentencias, mismas que deberán fundarse en derecho, tal y como lo establece en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, en el que se acoge este principio, demostrando la necesidad de la aplicación del mismo.

Para efectos de lo anterior se procederá a realizar un estudio desde el momento en que se origina el procedimiento, es decir, el origen del acto administrativo, el acto administrativo como tal, el procedimiento del mismo, los medios de impugnación contra éste, su tramitación, el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los elementos que debe de tomar en cuenta éste para la determinación de sus sentencias, incluyendo en él nuestra Máxima Iura Novit Curia.

"LA APLICACIÓN DE LA MÁXIMA *IURA NOVIT CURIA* EN LA EMISIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA"

CAPITULO I

EL ACTO ADMINISTRATIVO

1. CONCEPTO

En el presente capítulo analizaremos el acto administrativo, en razón de que es importante su estudio porque cuando dicho acto se erige como el acto o resolución combatida en juicio por los gobernados mediante las diferentes instancias que se regulan en diversos ordenamientos legales, que en este mismo trabajo posteriormente procederemos a señalar, de las cuales es importante recalcar el juicio de nulidad, es decir; el procedimiento contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del que enfatizaremos en el transcurso del mismo, para efectos de lograr el objetivo propuesto, comenzando el presente estudio por el concepto del acto administrativo que a continuación se señala:

El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite, o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.¹

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García define al acto administrativo como una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en

¹ Andrés, Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo I, ed. 14a, Porrúa, México, 1988, p.230

ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.²

Y que del mismo se desprenden las siguientes características:

1. Acto Unilateral. Lo toma el titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral, (nombramiento de un Secretario de Estado).

2. Expresión externa de la voluntad, que también se toma unilateralmente.

3. La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente, que actúa a través de su titular y el uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.

4. El acto crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones (concesión)

5. Es generalmente ejecutivo.

6. Persigue el Interés general.

Para efectos de lo anterior es necesario citar la siguiente tesis:

ACTO ADMINISTRATIVO.- LA OMISIÓN DEL SEÑALAMIENTO DEL DIA DE SU EMISIÓN NO AFECTA LA VALIDEZ DEL MISMO.- " Conforme a lo señalado en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, los actos administrativos que deben ser notificados deberán constar por escrito, señalar la autoridad que los

² Gabino E. Catrejón García, *DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO*, Tomo I, Ed. Cardenas, 1era ed., México, 2000, pp. 345, 346.

emite, estar debidamente fundados y motivados, expresar la resolución objeto o propósito de que se trata, ostentar la firma del funcionario competente que los emite y el nombre de la persona a quien vaya dirigido o en su defecto, señalar los datos suficientes que permitan su identificación; razón por la cual, si en el caso se cumplió con tales requisitos, señalándose además, el mes y año en que se emitió el acto administrativo, es claro que la omisión en la indicación del día preciso en que se dió no le resta validez, pues debe recordarse que dichos actos surgen a la vida jurídica con posibilidad de afectación en la esfera jurídica del particular, hasta el momento de su debida notificación.(XV)

Juicio No. 556/84.- Sentencia de 16 de febrero de 1987, por mayoría de votos.- Magistrado Instructor: Francisco Cárdenas Elizondo.- Secretaria: Lic. Norma Alicia Sifuentes Guerrero.

2.- ELEMENTOS

Todo acto administrativo tiene elementos esenciales y no esenciales, la falta del primero de ellos dará lugar a la inexistencia jurídica del acto; la de los segundos a su invalidez jurídica. El acto administrativo tiene los propios y diferentes de los del acto jurídico civil en número y contenido.

Nuestra legislación en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Fiscal de la Federación, señalan en sus artículos 3° y 38, respectivamente como elementos y requisitos esenciales del acto administrativo lo siguiente:

Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

ARTICULO 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o de 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 pueda perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la Ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado.
- VI. Derogada.
- 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. Derogada.

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.

Código Fiscal de la Federación

ARTICULO 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 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.

Al respecto la doctrina señala que son elementos esenciales del acto administrativo: a) Sujeto, b) Voluntad, c) Objeto, d) Motivo y e) Fin; no esencial o de validez la forma, aunque a veces es de existencia.³

a) Sujeto.- Es el órgano administrativo y no el servidor público su titular o representante. Un órgano administrativo, por definición, es una esfera de competencia; o sea, un conjunto de atribuciones que fija la ley. No bastará, en consecuencia, que se dé el nombre del órgano sin prever al mismo tiempo cuáles son sus facultades, sus obligaciones, su competencia. Existe el órgano si tiene competencia o atribuciones. La inexistencia del órgano da origen a que todos los actos así producidos no tengan valor jurídico; son jurídicamente inexistentes. (Art. 3°-I LFPA)

³ En cuanto a la existencia nos referimos a supuestos como lo son el que ostente la firma del funcionario que lo emite, ya que si bien es cierto que es una formalidad, también lo es, que sin ésta el acto no existe. Al respecto es pertinente citar la Jurisprudencia Número II-J-29, emitida por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación que señala: **FIRMA FACSIMILAR. CARECE DE AUTENTICIDAD UNA RESOLUCIÓN QUE CONTENGA DICHA FIRMA.**- La ausencia de firma autógrafa en una resolución, aún cuando exista una firma facsimilar, constituye una violación a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, que previene que nadie puede ser molestado si no en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, lo que implica la necesidad de que las resoluciones de la autoridad ostenten la firma del funcionario que las emitió, pues sólo mediante la firma que suscribe personalmente y de su puño y letra el funcionario que haya resuelto una instancia administrativa, puede establecerse la autenticidad de la resolución. Consecuentemente ante la imputación del actor de que dicha resolución tiene una firma facsimilar, la autoridad debe probar en el juicio de nulidad, con el documento respectivo, que la resolución impugnada contiene esa firma autógrafa. Revisión 367/78/6694/77, resuelta por mayoría de 8 votos a favor y uno más con los puntos resolutivos en sesión de 8 de noviembre de 1978. Revisión 629/76/1492/76, resuelta por mayoría de 6 votos a favor y 2 en contra en sesión de 8 de enero de 1979. Revisión 72/78/8585/76, resuelta por mayoría de 8 votos a favor y uno en contra en sesión de 7 de febrero de 1979. R.T.F.F. Segunda Época, Año II. No. 7. Agosto 1979. P. 131.

b) Voluntad.- Es cuando el órgano que emite el acto expresa su voluntad por medio de su representante, el servidor público. Voluntad que debe estar exenta de todo vicio.

c) Objeto.- Consiste en producir efectos de derecho, como pueden ser crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales. (Art. 3-II LFPA)

d) Motivo.- Por mandato constitucional, todos los actos de las autoridades deben estar motivados, amén de fundados. La motivación del acto radica en las situaciones de hecho o derecho que preceden e impulsan a la producción del acto. Aparentemente el motivo se da antes que el acto mismo, pero no es así; forma parte esencial de él. Es la razón de ser del acto; se da antes en el tiempo pero se sirve de él y lo incorpora al acto de autoridad al producirlo. Para los tribunales, el motivo, en el acto de autoridad administrativa, son los hechos mismos que le sirvieron de apoyo para dictar el acto. (Art. 3-V LFPA)

e) Fin.- Todo acto administrativo tiene un fin: general, por cuanto es interés de la colectividad, y un fin propio o específico, que le orienta. A veces las mismas leyes o reglamentos lo precisan, tratando de evitar que la autoridad siga propósitos ajenos a la política de tales ordenamientos. Aun cuando se omita esta precisión en el ordenamiento general, está claro que la administración por medio de

sus autoridades no puede perseguir más que fines colectivos, nunca para satisfacer intereses egoístas que dañen a la sociedad.(Art. 3°-III LFPA)

Forma.- La autoridad y el funcionario público exterioriza la voluntad del órgano administrativo siguiendo ciertas formas de la doctrina y la legislación reconocen y que son de dos tipos: expresa y tácita.

La forma expresa, acepta varias modalidades. La más común u ordinaria es la escrita. Casi todos los actos administrativos se conocen por medio de documentos llamados genéricamente oficios. En los tribunales y en el medio de la administración se llama oficio al documento escrito de las autoridades y "escrito" al documento de los particulares. Es además exigencia constitucional que el acto que la autoridad sea por escrito: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente.⁴

Expresa puede ser también la voluntad administrativa por medio de colores: semáforos de tránsito o los aduanales de hoy; de sonidos: ambulancias, bomberos, patrullas, cuyas sirenas obligan a los conductores a cederles el paso por la urgencia que llevan de llegar a su destino; de servicio, signos o señales, como son los que se acostumbra poner en las carreteras o

⁴ Artículos 3-IV Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y 38 del Código Fiscal de la Federación. Artículo 16 Constitucional primer párrafo: Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

caminos cuyo sentido u órdenes comprometen a los conductores a respetar en bien de todos y de ellos mismos (las franjas blancas pintadas en las carreteras, flechas, dibujos, etcétera).

La expresión verbal es de poco uso y de comprobación casi imposible, como forma del acto administrativo (tal vez órdenes militares, órdenes de los superiores jerárquicos a su personal en áreas burocráticas).

Tácita es otra forma de expresión del acto, de resoluciones administrativas, no generalizada en las leyes administrativas, pero sí en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 17. Originalmente fue propia de la materia fiscal, en la que se conoce como negativa ficta. En el derecho administrativo francés, su origen, se le denominó silencio administrativo.

Al respecto cabe hacer una distinción entre el "silencio administrativo" y la "negativa ficta", en razón de que puede llegar a entenderse como una sola figura procesal, sin que sea así ya que en principio el silencio administrativo es el género y la negativa y positiva ficta son la especie.

Al respecto Fernández de Velasco señala que: "... en derecho administrativo, el silencio significa sustitución de la expresión concreta del órgano administrativo, por la abstracción prevenida por la ley..."

El Doctor Gabino E. Castrejón García define el silencio administrativo como la consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos.

1. Que el silencio de la administración equivalga a una resolución favorable al particular.
2. Que el silencio de la administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos superiores respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.
3. Que el silencio administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.
4. Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba recaer una resolución a la petición del particular.

El sistema mexicano y específicamente en lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación señala que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique, los medios de defensa podrán interponerse en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperen a que ésta se dicte.

El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo regula lo relativo al Silencio Administrativo en relación con la actuación de la Administración Pública Federal, ordenamiento en concordancia con el Código Fiscal de la Federación señala que :

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

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

Concluye el Doctor Castrejón en que el silencio administrativo es una negativa ficta que permite a los particulares tener derecho a iniciar los recursos y ejercer las acciones que tenga a su favor.

Señala también que es evidente que el silencio administrativo se deriva de lo dispuesto por el artículo 8º de la Constitución General de la República que consagra la garantía de petición. La práctica que consagra el Derecho Mexicano Positivo vigente señala que el efecto del silencio también llamado negativa ficta tiene como consecuencia la interposición de los recursos que establezca la ley ordinaria en su caso, y en su defecto la interposición del juicio de garantías.⁵

Ramón Martín Mateo: "El silencio administrativo se explica desde la teoría de los actos presuntos; es decir, ante la inactividad de la administración para evitar mayores perjuicios a los administrados, la ley interpreta el silencio en un determinado sentido, al objeto de obviar una paralización perjudicial de las tramitaciones administrativas, trascendentes para las posibilidades de actuación o de recursos, de los particulares. El silencio, pues no es nada en sí; materialmente es inactividad, vacío en el obrar; pero esta ausencia es coloreada por el ordenamiento, dándole una significación determinada. Esta significación puede ser positiva o negativa".⁶

Del concepto anterior ya podemos observar como se define al silencio administrativo y que de éste dependiendo del ordenamiento del que se regule su significación puede ser positiva o negativa.

⁵ Gabino E. Castrejón García. *DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO*. Tomo I, Ed. Cárdenas, 1era ed., México, 2000, pp. 369-374.

⁶ Manual de derecho Administrativo; ed. 4ª; Comercial Malbar, Madrid 1979.

Francisco González Navarro, en su libro "El Procedimiento Administrativo Español en la Doctrina Científica", sostiene que: "En su más restringida acepción, el silencio administrativo lo definimos como una presunción legal, una ficción que la ley establece en beneficio del particular, y en virtud de la cual se considera estimada (silencio positivo), o desestimada (silencio negativo), la petición dirigida por éste a la administración".

El silencio administrativo consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley y tiene, como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad no ha adoptado una actitud afirmativa ni una negativa".⁷

Respecto a la negativa ficta Raúl Rodríguez Lobato, señala: "En el derecho fiscal el silencio de la autoridad se presume como la resolución negativa de la instancia; es decir, el significado presunto del silencio es una negativa y así está previsto por el propio artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, al establecer que el silencio de las autoridades fiscales se considera como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponde. Comúnmente se le llama negativa ficta."

El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, textualmente señala:

ARTICULO 37. Las instancias o peticiones que formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la

⁷ Masip Acevedo, J. El Silencio en el Derecho Administrativo Español, citado por Gabino Fraga en su libro Derecho Administrativo, pag. 272.

autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 3ª será de ocho meses.

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

En efecto, si las autoridades fiscales federales no dictan su resolución ante instancias o peticiones de particulares en el plazo de tres meses, contados a partir de la fecha en que fueron presentadas estas últimas, el Código considera o presume que ya existe una resolución negando lo pedido o solicitado y en consecuencia contra ésta ya se puede ir a juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para Hugo Carrasco Iriarte: La figura de la negativa ficta actualmente también es atribuida a las autoridades administrativas que no resuelven los cursos o peticiones de los particulares en el término de tres meses, en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, aunque no sean esencialmente tributarias.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se define a la negativa ficta, en los siguientes términos: "Sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada, cuando la autoridad no la contesta ni resuelve en un determinado periodo".

El objeto de esta figura jurídica estriba en evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que

legalmente debe emitir la resolución correspondiente; de manera tal que no sea indefinida la conducta de abstención asumida por la autoridad, sino que al transcurrir cierto tiempo desde la fecha de presentación de la solicitud, petición o instancia, el legislador ha considerado que esa actitud pasiva del órgano hace presumir que su decisión es en sentido negativo para el interesado.

Alfonso Nava Negrete en su artículo titulado "Negativa Ficta Fiscal, Evolución o Deformación", considera que la naturaleza jurídica de la misma es de índole procesal, dado que el silencio administrativo nació "como un instrumento para hacer viable la defensa procesal del particular frente a la abstención de la autoridad por dictar una resolución de la autoridad para dictar una resolución a la petición de aquél". No tuvo otra razón de ser, hacer accesible la justicia administrativa del Consejo de Estado, máximo Tribunal Administrativo de Francia; entre nosotros actuará el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ante el silencio de las autoridades fiscales federales. En algunas ocasiones el silencio de la autoridad o abstención de resolución se considera por la ley con efecto positivo, es decir, se presume que existe una resolución afirmativa que le da la razón al solicitante o peticionario.

Cuando las autoridades administrativas dejaban pasar el tiempo, años a veces, sin atender ni resolver las solicitudes, peticiones o inconformidades de los particulares, estos últimos se quedan en la más completa

incertidumbre e indefensión. No pueden acudir a los tribunales, pues no existe acto o resolución de qué quejarse o inconformarse. Esta situación provocó la institución del silencio administrativo en la jurisprudencia francesa y que acogió nuestra antigua Ley de Justicia Fiscal en el artículo 16 de 1936 y que se conserva en el Código Fiscal de la Federación vigente en el artículo 37, antes transcrito. Una vez transcurridos los tres meses, el particular puede ir a juicio en el momento que quiera o decida, siempre y cuando no se dicte la resolución expresa, o sea, por escrito. Pero si ésta se dicta, y si el interesado quiere ir a juicio, tendrá que hacerlo dentro del término de 45 días siguientes al día en que surta sus efectos la notificación de la resolución de la autoridad. Artículo 207 primer párrafo del Código Fiscal de la Federación:

ARTICULO 207. La demanda se presentará por escrito directamente a la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación impugnada.

Claro que si en el transcurso de los tres meses la autoridad dicta resolución y se la notifica al interesado, el fenómeno del silencio administrativo o negativa ficta no se configura.⁸

⁸ Cabe señalar que se han presentado supuestos en los que el actor interpone su demanda en contra de una negativa ficta y con el transcurso del tiempo la autoridad demandada emite su resolución expresa, frente a este supuesto lo que procede es la acumulación de expedientes, en el caso en que no se haya terminado el juicio principal por alguna causal de sobreseimiento del juicio como podría ser el caso de desistimiento de la parte actora de su acción en contra de la negativa ficta, a efecto de que pudiera intentar la nueva vía, es decir la impugnación de la resolución expresa; al respecto consideramos que es necesario citar una Jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que al respecto señala: **NEGATIVA FICTA Y RESOLUCIÓN EXPRESA.- SON ACUMULABLES.-** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 219, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, procede la acumulación de dos o más juicios en los casos en que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios. En efecto, si después de haberse configurado la resolución negativa ficta, la autoridad demandada dicta resolución expresa, la demanda de ésta última tiene que ser acumulada al primer juicio, ya que tanto la negativa ficta como la resolución expresa, derivan del mismo recurso administrativo en que se recurre la multa impuesta por la actora, actualizándose de esta forma los supuestos del citado precepto. Contradicción de Sentencias No. 1/88.- juicios de Nulidad 6153/87 y 2573/86.- Aprobada en sesión de 27 de junio de 1989, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Isabel Gómez Velázquez. R.T.F.F. Tercera Epoca. Año II. No. 19. Julio 1989. P. 9.

3. EFECTOS

El acto administrativo está destinado a producir efectos, aún aquellos que son exclusivamente declarativos, también surten determinados efectos.

Sobre este aspecto, la doctrina denomina acto administrativo perfecto a aquél que está completamente formado, es decir, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido y, por lo tanto, tiene una existencia jurídica plena. Pero no basta que el acto sea perfecto para que sea eficaz, y se entiende por acto eficaz aquel que se realiza jurídica y materialmente.

Puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, porque éstos se cumplan, el acto administrativo no tenga eficacia, pues ésta entraña la realización del contenido del acto. Para que el acto sea eficaz se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente inician con la notificación. Artículos 8, 9, y 10 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

ARTICULO 8. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no hay sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

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

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será

exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.

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

EFFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS.— Los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos; efectos directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, hacer o de no hacer, o declarar un derecho. Los efectos indirectos son realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo, por ejemplo, en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.

EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO CREACIÓN DE DERECHOS REALES Y PERSONALES.— Cuando el acto administrativo se dirige a los particulares, puede crear a favor de éstos y obligaciones que, por lo general, son de naturaleza personal intransmisible, por ejemplo los derivados del nombramiento de un empleado público.

El derecho que deriva de un acto administrativo es personalísimo, generalmente intransferible y su contenido patrimonial está sujeto a las normas que regulan su otorgamiento.

EFFECTOS FRENTE A TERCEROS.– El acto administrativo surte también efectos que son oponibles a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares; por ejemplo, el otorgamiento de una licencia de manejar, surte efectos frente a los grupos de personas antes aludidos, no siempre los actos administrativos tienen esa característica.

En derecho administrativo puede entenderse como terceros:

a) Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo, y

b) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.

4.- NULIDAD Y REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El Acto administrativo que regula la legislación administrativa federal no acoge la duplicidad de la nulidad relativa y absoluta del Código Civil. Tampoco la doctrina ni la jurisprudencia administrativas. En esta legislación se encuentran tres tipos: nulidad, nulidad absoluta y nulidad de pleno derecho. Su prototipo no lo da ninguna ley en particular, simplemente se regula en cada campo administrativo.

Se dice nulidad si el acto lo emite la autoridad con dolo, con base en errores de hecho o de derecho, con violencia o lesión. El acto existe jurídicamente; pero en forma irregular por alguno de esos motivos; entonces carecerá de validez, los efectos que produjo se declararán nulos, se destruyen retroactivamente desde que nació el acto. Algunas leyes que regulan la nulidad administrativa, así llamada porque es declarada por la autoridad administrativa, suelen invocar algunos de esos motivos; pero si no, se apoyan en la supletoriedad del Código Civil, que bien los regula.

Se dice nulidad absoluta si el acto se dicta por la autoridad con violación de la ley que aplica. Los casos de esta nulidad se fijan casuísticamente por cada ley, no se prevé como fórmula general para todos. Es una nulidad que también declaran las autoridades administrativamente y que retrotrae sus efectos. No hay ley que dé la diferencia entre las dos nulidades. Se debe únicamente a los supuestos que para cada caso previene

la ley, así como a los efectos de la nulidad que se declare. No se ve en la práctica la separación clara entre una y otra.

Se dice nulidad de pleno derecho, si el acto se pronuncia en contra de lo que prohíbe la ley. Esta misma así acostumbra regularla y señala expresamente las hipótesis en que procede. Luego no todo acto que se dicte contra el tenor prohibitivo de la ley da paso a tal nulidad; se requiere que así se prevenga. En este caso, los efectos producidos carecen de validez desde que nace el acto y no desde que lo declara la autoridad como en las dos nulidades anteriores. Desde que se da el supuesto de tal nulidad, se produce ipso jure y la declaratoria de la nulidad sólo corrobora lo nulo y no por la declaratoria en sí de la autoridad.

Por diversos motivos las autoridades administrativas revocan sus actos, lo dejan sin efectos. Por esto la revocación es acto administrativo que priva de efectos jurídicos a otro plenamente válido por razones de conveniencia u oportunidad, o a otro acto por ilegalidad.

En la práctica, la revocación administrativa también obedece a supuestos de ilegalidad del acto revocado, descubierta por la misma administración, a lo que se conoce como hipótesis de autocontrol de legalidad, o denuncia por los particulares mediante instancias legales como es el recurso administrativo. Constata la autoridad en cada caso si hubo o no tal ilegalidad y la medida de ésta, para a su vez declarar la revocación total o

parcial del acto.

Un papel muy grave desempeña la revocación cuando se pretende con ella privar de efectos jurídicos a un acto administrativo que ha creado derechos o beneficios a un particular o a otra autoridad. Por sí y ante sí, la autoridad no puede desconocer tales derechos, como una exención de pago, condonación de multas, resolución de una consulta, etc. tal y como lo establece el Código Fiscal de la Federación en su artículo 36:

ARTICULO 36. Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.

Quando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución.

Las autoridades fiscales podrán, discrecionalmente, revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieran emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán, por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieren transcurrido los plazos para presentarlos, y sin que haya prescrito el crédito fiscal.

Lo señalado en el párrafo anterior, no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto no podrán ser impugnadas por los contribuyentes.

Luego si la autoridad revoca un acto que ha creado derechos o beneficios, el titular de estos últimos tendrá que acudir a los tribunales de amparo para reclamar la nulidad de semejante acto revocatorio.

4.1. FORMAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Ahora bien, precisadas la nulidad y revocación del acto administrativo, es necesario señalar la forma de extinción del mismo.

Lo anterior lo realizaremos retomando lo que señala el Doctor Gabino Castrejón García en su libro titulado el Derecho Administrativo Mexicano, quien en primer término establece que es necesario precisar el concepto genérico de "la desaparición de los efectos de una relación jurídica o un derecho". Para ello establece en forma general qué se entiende por relación jurídica y qué por derecho.

Los hombres viven, unos con otros, en una constante relación. El aislamiento es contrario a la naturaleza humana. La existencia del Derecho se funda precisamente, en la necesidad ineludible de someter esa comunicación ininterrumpida -comercio humano- a reglas recíprocamente exigibles.

El trato humano determina una serie de relaciones de la más diversa índole que, cuando caen dentro de esta esfera del Derecho reciben la denominación de relaciones jurídicas, que en la actualidad, la idea de relación jurídica pertenece al dominio común de los juristas.

Siendo el derecho la fuente de las relaciones jurídicas, el concepto de relación jurídica puede expresarse concretamente diciendo que es toda

relación de la vida humana presidida por normas jurídicas.

Las relaciones jurídicas crean entre los hombres vínculos que suponen obligaciones y facultades que constituyen la trama de la vida.

La relación jurídica no es otra cosa más que un vínculo o ligazón que existe entre las personas capaces jurídicamente, derivado de un acto reconocido por la ley y que origina derechos y obligaciones.

El concepto de Derecho debe aplicarse conforme a nuestro tema a tratar como el Derecho adquirido, es decir Derecho que, en virtud de un acto jurídico perfecto, ha pasado un determinado patrimonio y que se considera incorporado a él de manera que no puede ser separado sino por la voluntad de su titular (renuncia) o por disposición de una ley de orden público.

En consecuencia, al hablar de extinción de una relación jurídica o de un derecho, debemos de pensar que nos referimos a la extinción de los derechos y obligaciones derivados de un acto jurídico previamente celebrado, que obviamente queda subsistente y carente de consecuencias jurídicas así como la extinción de un derecho incorporado al patrimonio de una persona física o moral.⁹

⁹ Gabino E. Castrejón García, *El Derecho Marcario y la Propiedad Industrial*. Cárdenas Editores, p. 182.

Para efectos del Derecho Administrativo, el acto se extingue en dos formas, mediante los medios normales, éstos pueden ser considerados como:

1. Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios.
2. Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.
3. Cumplimiento voluntario de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que, podríamos llamar automática o cuando se trate de actos declarativos.
4. Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo.
Ejemplo: Licencias, permisos temporales.

Por lo que hace a los medios anormales, éstos se llaman así porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz, siendo dichos medios los siguientes:

1. **Revocación Administrativa.** Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnica, de interés público o de ilegalidad.

No es una facultad discrecional de la autoridad, sino que deben estar dentro de la competencia que les otorgue la ley en forma

expresa.

La revocación no puede afectar derechos adquiridos de los particulares, ya que se consideraría retroactiva. Debe tener efectos para el futuro.

La revocación administrativa constituye un nuevo acto administrativo, que deja sin efectos el acto anterior pero exclusivamente a partir del acto nuevo, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado.

2. Rescisión. Es la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar terminadas sus obligaciones en caso de incumplimiento de la otra parte. Sólo opera en contratos.
3. Prescripción. Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescriben de acuerdo a lo que dispongan las leyes (términos).
4. Caducidad. Es la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve un derecho. La omisión en hacer algo.
5. Término y Condición. El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los dos efectos de un acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos, el segundo los extingue. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación

o de un derecho, en estos casos el término y la condición también viene a constituir medios por los cuales se extingue el acto administrativo.

6. Renuncia de Derechos. Constituye también un modo anormal de extinguir el acto administrativo. En Teoría General del Derecho se reconoce que el individuo tiene derecho a renunciar a ciertos derechos, es decir, que mediante una manifestación unilateral de voluntad y a partir de una fecha, deja de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido. Así se puede renunciar a una licencia, a un permiso, a una concesión y a unos ciertos derechos muy personales, como por ejemplo la nacionalidad. En estos supuestos consideramos que la renuncia constituye uno de los medios anormales de extinguir el acto administrativo bajo las siguientes circunstancias:

- a) Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o, cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún.
- b) Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.
- c) Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente

El último de los medios de extinción de los actos administrativos, consiste en las sentencias que dictan los tribunales administrativos y los tribunales federales en materia de amparo, en las que determinan la anulación, o declaran la ineficacia de los actos administrativos, cuando éstos son impugnados, por parte de los particulares o por las propias autoridades, en los procesos respectivos.

Señala el Doctor Castrejón que las sentencias no siempre declaran nulidades, o ineficacias con motivo de irregularidades, en cuyo caso la sentencia declara sin efectos el caso por estas circunstancias.

Por lo que hace a la extinción del Acto Administrativo el artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que:

El Acto Administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- I. Cumplimiento de finalidad;
- II. Expiración del plazo;
- III. Cuando la formación del Acto Administrativo esté sujeta a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en

exclusivo beneficio y ésta no sea en perjuicio del interés público;
y

- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

5.- ACTO ADMINISTRATIVO COMO RESOLUCIÓN DEFINITIVA Y SU PROCEDENCIA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Como ya se dijo al inicio de este capítulo es importante estudiar el acto administrativo que puede ser impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que al ser la materia de estudio en el procedimiento tramitado en el contencioso administrativo federal, el Tribunal en cita para concluir el procedimiento deberá de emitir sus sentencias (salvo excepciones) que serán fundadas en derecho y resolverán la cuestión efectivamente planteada, observando nuestra máxima en estudio que es contemplada en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, y de la que se profundizara en su estudio capítulos adelante.

Procediendo el juicio de anulación contra resoluciones dictadas por autoridad administrativa, sea las que impugnen los particulares o la misma administración, por considerarse ilegales. Únicamente las decisiones concretadas en una resolución, emanadas como actos de imperio de la autoridad puede ser reclamada ante el tribunal de anulación.

CARACTERÍSTICAS DE LA RESOLUCIÓN.– La resolución atacada en el juicio de nulidad debe reunir las siguientes características: a) que sea definitiva; b) que lesione un interés o cause un agravio o perjuicio; c) que sea personal y concreta; d) que conste por escrito, expedición hecha de la

derivada de una negativa ficta; y e) que sea nueva.

a) Que sea definitiva.- Es una resolución definitiva cuando ella no admita un recurso administrativo, salvo que éste sea optativo o aquella esté sujeta a revisión de oficio. Estando así en presencia de un recurso administrativo no optativo cuando el contribuyente, inconforme con la resolución que lo admite, debe agotarlo antes de acudir al juicio de nulidad. La resolución admite revisión de oficio cuando la autoridad administrativa por sí misma y sin que obre inconformidad del particular debe revisarla para juzgar si conforme a la ley esta correctamente dictada y, por ende, procede aprobarse, o bien, ha de modificarse o revocarse.

Al respecto Bielsa señala que resolución definitiva: es la que dicta la autoridad superior y que ya no puede preverse por la propia autoridad.

La ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su artículo 11, en su párrafo primero y penúltimo, establece que:

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

.....

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Código Fiscal de la Federación en el artículo 202 fracción VI señala como causal de improcedencia los actos de autoridad que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, exceptuando los casos en que tal interposición sea optativa.

ARTICULO 202. Es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

.....

V. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

Concluyendo de lo anterior que una resolución administrativa es definitiva cuando contra ella no procede agotar un recurso administrativo, salvo que éste sea optativo o aquella admita revisión de oficio, para esclarecer lo anterior realizamos la cita de una jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que al efecto señala:

III-JSS-A-39

SOBRESERIMIENTO.- ES PROCEDENTE CUANDO NO SE AGOTA EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION PREVISTO EN EL ARTICULO 91 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.- El artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece que el recurso administrativo de revisión se podrá interponer por las personas que resulten afectadas por las resoluciones emitidas con apoyo en la propia ley y demás disposiciones derivadas de ella, señalando como término para ello el de quince días posteriores a la fecha de su notificación. Por su parte, el artículo 97 del mismo ordenamiento legal, preceptúa que "las resoluciones no recurridas dentro del terminantes señalado, las que se dicten al resolver el recurso o aquellas que lo tengan por no interpuesto, tendrán el carácter de definitivas." De los dispositivos anteriores, se concluye que la interposición del recurso de revisión aludido es obligatorio el agotarlo en forma previa al juicio de nulidad fiscal, ya que tales resoluciones al no ser recurridas dentro del término legal adquieren administrativamente el

carácter de definitivas y podrán ser ejecutadas por las autoridades. En vista de lo anterior, si se inició un juicio de nulidad en contra de una resolución emitida por la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor en contra de la que no se interpuso el recurso previsto por el numeral 91 citado, procede su sobreseimiento por la causal prevista en la fracción IV del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.

No. Aplicación de Precedentes No. 1/93/315/92.- resuelto en sesión de 6 de diciembre de 1994, por unanimidad de 6 votos.- Magistrada Ponente: Alma Peralta Di Gregorio.- Secretaria: Lic. Graciela Buenrostro Peña.
(Texto aprobado en sesión de 6 de diciembre de 1994).
R.T.F.F. Tercera Epoca. Año VII. No. 84. Diciembre 1994. p. 8.

b) Que lesione un interés o cause un agravio o perjuicio.- La resolución debe ser perjudicial para quien va dirigida. No puede un tercero impugnar una resolución definitiva cuando ha sido consentida por su titular, alegando que le lesiona un interés o le causa un agravio por el fenómeno de la repercusión, ya que no está frente a un interés legítimo directo sino frente a uno resultante de efectos económicos. El Código Fiscal de la Federación en el numeral 202 fracción I, establece como causal de improcedencia que la resolución no afecte el interés jurídico del demandante.

ARTICULO 202. Es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

.....

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

c) Que sea personal y concreta.- Cuando se está frente a una resolución de carácter general y abstracta, violatoria de la ley en que se apoya, no puede ser combatida en juicio de nulidad hasta en tanto

no se exija su cumplimiento mediante resoluciones individuales y concretas. La resolución general no causa ningún agravio en tanto la autoridad no aplique a casos concretos lo que ella establece con violación de la ley. Sin dejar de observar que puede presentarse el caso de que se expida una circular o acuerdo que contenga normas o reglas autoaplicativas, violatorias de la ley en que se apoya. Dentro de las causales de improcedencia que señala el Código antes citado señala entre éstas que es improcedente el juicio de nulidad en contra de ordenamientos que den normas de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

ARTICULO 202. Es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 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.

d).- Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta.- Para que sea procedente la impugnación del acto administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe existir la resolución y constar por escrito. Así mismo, conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en la materias señaladas en el artículo 11 de la Ley Orgánica del tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la

Federación, así como de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias, exceptuando los casos en los que pudiera afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

ARTICULO 202. Es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.

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

El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 3º será de ocho meses.

d) Que sea nueva.- Para la procedencia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que no hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; cuando no exista identidad de partes y no se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas; que no opere la figura de la litispendencia ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal; que no se trate de

actos consentidos y que no hayan sido impugnados en un procedimiento judicial. A contrario sensu, es improcedente su impugnación ante el Tribunal cuando:

ARTICULO 202. Es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate el mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

IV. Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este Código.

V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio tribunal.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

CAPITULO II

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1. JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y JUSTICIA INSTITUCIONAL.

En el presente capítulo se estudiará la justicia administrativa, ya que lo que con ella se busca es el control de la legalidad de la acción del poder administrativo fundamentalmente basándose en principios de justicia, que entre otros lo es nuestra máxima *Novit Curia* que en el presente caso se trata de demostrar que es necesaria la aplicación de ésta por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para lograr una mejor impartición de justicia.

La justicia administrativa se contempla desde el punto de vista substancial como el estudio de las garantías y el proceso que tiene el administrado para asegurar la legalidad administrativa; se instituye con el propósito de controlar los actos en los que el Estado interviene en forma contenciosa con otros sujetos de derecho, públicos o privados.

Desde el punto de vista institucional, la justicia administrativa no se limita a establecer el principio de legalidad como piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de acción de los Órganos Públicos, y por ende, del control jurisdiccional, lo que confirma la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el apotegma de que "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite", sino que el señalado concepto va más allá para lograr que la justicia se cristalice, estableciendo la necesidad de que la misma sea institucional, contando con los medios de organización y

procedimiento que la ejecuten en un ámbito real, de otra forma, la carencia de los Organos instituidos para hacer valer los medios de defensa, deviene en que los derechos de los administrados se queden en el ámbito teórico, de meras fórmulas escritas; sin que exista impedimento legal alguno para que la justicia administrativa tenga como propósito el control de la propia administración, considerando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así lo prevé en el artículo 73 fracción XXIX H, al instituir a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

En lo que respecta al punto de vista práctico de la impartición de justicia administrativa en el pronunciamiento jurisdiccional, es del conocimiento general que suele ser tripartita en relación al procedimiento en el juicio, a saber: A).- "justicia actuarial", que estriba en cumplir las reglas del procedimiento con un criterio rígidamente formalista; B).- "justicia de conciencia", que se imparte pasando por alto los formalismos procesales si su interior le dicta que no debe aplicarlos; y, C).- "justicia ecléctica", cuya aplicación se nutre de las dos señaladas corrientes y pretende buscar el justo medio.

Cabe señalar que en este punto del presente capítulo se ha señalado como estudio la Justicia Administrativa y Justicia Administrativa Institucional, esto último retomando lo señalado por la Magistrada María de los Angeles Garrido Bello en el Congreso Internacional de Justicia Administrativa llevado a

cabo en el año de 1997, por entonces Tribunal Fiscal de la Federación ya que en particular tal noción me pareció muy acertada en atención a lo siguiente:

El derecho como orden jurídico, se ha forjado paralelamente a la existencia del ser humano al integrarse en un conglomerado social, recopilando generación tras generación aquellas conductas de convivencia que por su bondad se consideraron dignas de ser respetadas por todos, consignándolas en un catálogo de normas que rigen a una sociedad. Lo que formalmente se presenta como ley, materialmente es doctrina, la cual debió filtrarse por el tamiz de las exigencias objetivas de la naturaleza humana y por el crisol de la justicia.

El eterno problema de la jurisdicción ha sido la distinción teórica que existe entre derecho y justicia. El acto jurídico se contempla desde el punto de vista del derecho positivo, lo que es; y desde la perspectiva de la axiología que trata de lo que el derecho debe ser. Existe una estructura en el orden jurídico de orden moral que permite valorar si la norma jurídica es buena o mala, determinando de la concordancia entre ambas si es justa o injusta.

El derecho positivo como disciplina jurídica, se define como las condiciones de la existencia de la sociedad asegurada por el Estado (Ihering); o bien, como un orden coactivo de la conducta humana (Kelsen).

EL derecho desde el punto de vista filosófico, se define como lo que es bueno y equitativo (Ulpiano). El propio juriconsulto define a la jurisprudencia como el conocimiento de las cosas divinas y humanas de la ciencia de lo justo y lo injusto.

La justicia a través del tiempo se ha definido con diversos criterios, partiendo de la definición clásica de Ulpiano: *Constans et perpetua voluntas suum cuique tribundi*; Santo Tomás de Aquino con la proposición: *Has el bien y evita el mal*; Kant que afirma que *la conducta valiosa es aquella que realiza el imperativo categórico: obra de tal manera que la máxima de la acción realizada pueda convertirse en una ley de observancia universal, siendo el criterio de la no contradicción el que determina que sea elevada a esa categoría.*

En el acto jurisdiccional se puede analizar qué es el derecho, aunado a un juicio axiológico que postule los fines para un orden jurídico apegado a un criterio objetivo de la justicia; o bien limitarse a la aplicación directa e ilimitada del derecho objetivo, coincidiendo con el criterio Kelseniano de que no hay justicia objetiva ya que el derecho y la justicia no guardan relación alguna y, por ende, para explicar el derecho no se puede tomar en criterio de justicia, pues ésta nunca puede explicarlo.

La justicia institucional implica un acto jurisdiccional que va más allá del derecho escrito y trasciende a un quehacer filosófico del derecho,

referido a la ética en el derecho; enfoca el objeto material del derecho desde el punto de vista de sus últimas causas y conlleva a una disciplina de discernir al derecho en su universalidad lógica, valorando conforme a un criterio de justicia trazado con la razón.

La justicia trasladada al derecho objetivo, la esencia de la juridicidad; la esencia de la justicia es observar un criterio práctico que trate de aplicara con equidad al caso concreto los derechos y obligaciones.

La justicia en el derecho debe buscarla el legislador al formular la ley el ejecutivo al aplicarla y, en la labor jurisdiccional, sobre todo, compaginar, engranar, embonar el derecho con la justicia; la labor de jus dicere va de la mano con la justitia.

En la practica lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa realiza es una labor jurisdiccional, conciente de que, ciertamente, de que se debe respetar el debido proceso legal previsto como una garantía individual, como un rito ordenado y lógico que debe acatar para no contravenir el derecho procesal y que en el juicio contencioso administrativo funciona tal principio para ambas partes, particulares y autoridades, haciendo iguales a los desiguales; pero también teniendo la oportunidad de considerar que existen parámetros de justicia que son susceptibles de pronunciarse, sin que vayan en detrimento del "debido proceso legal", aplicados equitativamente para ambas partes en el juicio

contencioso administrativo.

Cabe señalar que el debido proceso legal, como concepto tiene una connotación muy amplia; ha sido establecido como uno de los principios del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, así como de la Convención Americana de los Derechos del Hombre; así como principios esenciales como son: la prohibición de tribunales especiales, leyes privativas, así como la restricción de la jurisdicción militar, entre otros. Se define como el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico instrumental que establece el cauce legal por el que habrá de llevarse la actuación de la autoridad, esencialmente judicial o administrativa, para afectar legalmente los derechos de los particulares.

El desarrollo del presente tema versa sobre lo referente al derecho de audiencia que conlleva el debido proceso legal en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual referido al acto jurisdiccional estricto sensu, se traduce en el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento.

Ahora bien, el proceso está concebido como la unidad que tiene como esencia la finalidad compositiva del litigio al través de una secuela de actos proyectivos dirigidos a obtener una resolución jurisdiccional constituyendo un todo fraccionable en fases o tiempos que en forma lógica y compaginada van regulando el desenvolvimiento del procedimiento, desde la etapa inicial

denominada acción, hasta su culminación con la sentencia.

La función administrativa que implica la referida secuencia de acto que en su conjunción integran el proceso, se denomina procedimientos, teniendo éste una connotación formal y aquél teleológico, puesto que en el procedimiento se coordinan actos en marcha relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final; se expresa la forma exterior del proceso y la manera como la regula el rito a que las actividades procesales deben ejecutarse.

El debido proceso legal tiene como finalidad que se dirima el juicio contencioso administrativo sin que se caiga en el caos procedimental, cumpliendo con las reglas establecidas para encausarlo en forma ordenada y compaginada a las etapas procesales que lo integran. Sin embargo, para realizar la labor jurisdiccional, el razonamiento congruente con la norma y con la justicia administrativa, puede resaltar opciones jurídicas para evitar que sea drástica la medida procesal que en la aplicación estricta cierra la posibilidad de un medio de defensa.

Ahora bien, en el derecho constitucional mexicano existe un derecho público subjetivo a favor de los gobernados conocido como el de petición. Esta garantía se encuentra plasmada en el artículo 8º de la Constitución. Ella entraña no sólo el derecho de pedir del gobernado, sino también comprende el deber jurídico de la autoridad que recibe la solicitud de responder al

pretendiente. Este deber jurídico es trascendente, pues el gobernado tendría un derecho incompleto si sólo tuviera la facultad de pedir y no existiera el deber de la autoridad de contestar su solicitud. Ella debe de responder en cualquier sentido, obsequie o no la petición de fondo.

Podemos entender el derecho de petición como una garantía individual de los gobernados que los faculta a solicitar algo a las autoridades, las que tienen el deber jurídico de responder concediendo o negando lo pedido. En caso de guardar silencio la autoridad, de no responder, aquel tendrá efectos jurídicos, que pueden ser la positiva o la negativa ficta.

En relación a lo anterior en la Teoría de las instancias según el Doctor Humberto Briseño Sierra define a la instancia como: *"El vocablo instancia en el campo jurídico cuenta al menos con dos acepciones. La primera de ellas que es la que desarrollaremos es este epígrafe la considera como una solicitud, un pedimento de algo a alguien. La segunda entiende a la instancia como cada una de las etapas o grados del proceso jurisdiccional. Así se habla de la primera y segunda instancia."*¹⁰

La primera va desde la presentación de la demanda hasta la sentencia definitiva. La segunda instancia, va desde la interposición del recurso de apelación hasta la sentencia que se dicte en el proceso.

¹⁰ Voz instancia, MOLINA GONZÁLEZ, Héctor. Diccionario Jurídico HARLA, Derecho Procesal,

En materia fiscal las instancias ante autoridades no se refiere a aquellas como una serie de etapas o momentos procesales, sino a una solicitud o petición. Así por ejemplo se habla de que se inicia un procedimiento a instancia de parte (no de oficio).

2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.¹¹

El Doctor Gabino E. Castrejón García, conceptualiza al Procedimiento Administrativo como el conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un Acto Administrativo.

En otro orden de ideas el Acto Administrativo es el origen de todo Procedimiento Administrativo que se da en una relación jurídica entre las partes ya mencionadas.¹²

Alfonso Nava Negrete señala cuatro etapas en la formación de la

¹¹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. México, 1988, p.679.

¹² Gabino E. Castrejón García, Derecho Procesal Administrativo, Cardenas Editor, México, 2001.

estructura del actual procedimiento administrativo:

Primera. Durante el siglo XIX, que se caracteriza por un procedimiento hermético, es decir, que las leyes, reglamentos u otros ordenamientos generales no regulaban tal procedimiento, no se sabía qué pasos daba o debía dar la autoridad para emitir ciertos actos. Casi en completo secreto la administración tomaba sus decisiones. Menos se podía pensar y plasmar alguna intervención del particular en el procedimiento.

Segunda. Cubre hasta la cuarta década del presente siglo, en la que empieza a regular o prever un procedimiento a seguir para la realización de los actos administrativos. Se fijan requisitos para obtener permisos, licencias, tiempos para presentar solicitudes ante las autoridades y para que éstas dicten sus resoluciones, bases para inconformarse de sanciones administrativas.

Tercera. Rebase los años cuarenta, con un procedimiento administrativo propiamente dicho, para encauzar la actividad administrativa, pero con la peculiaridad inicial de reconocer que en muchos casos era necesaria la intervención de los particulares, que serían los afectados con la resolución final. Sobre todo, estos últimos tendrán que aportar pruebas o ampliar las ya presentadas, informar de los hechos ocurridos con su manera de verlos que serán en su beneficio o perjuicio. Ya no es un procedimiento exclusivo para las autoridades, cuando menos no en todos los casos.

Cuarta. Parte de los años setenta, con una legislación administrativa que aumenta la obligada concurrencia de autoridades y particulares en el procedimiento, no sólo porque las resoluciones administrativas deben estar apoyadas en hechos reales, ciertos, auténticos, sino también porque es por este medio que se cumple con la garantía de audiencia (artículo 14 Constitucional).

Luego no cualquier camino administrativo será el aceptado; se requiere que sus etapas den amplio cumplimiento a esa garantía. Esto último ha dado sin embargo origen a una grave confusión en el legislador o en la autoridad administrativa que es quien proyecta las leyes en la práctica. Se incurre en el vicio de estructurar el procedimiento administrativo a semejanza de un proceso, cuando son dos secuelas con fines diversos.

El procedimiento administrativo es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa. El proceso administrativo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.

En conclusión el procedimiento tiene como finalidad producir un acto administrativo; en cambio el proceso administrativo una sentencia; el primero

se regula por una ley administrativa, el segundo por una ley procesal.¹³

Un ejemplo de lo anterior es el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, denominándosele de esta forma al conjunto de actos previstos en Ley, ligados en forma sucesiva, con la finalidad de emitir una resolución definitiva ya sea condenatoria o absolutoria, respetándole al particular su garantía de audiencia al considerarle las probanzas y argumentaciones que pretendan justificar la legal estancia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional. Mismo que se inicia cuando la autoridad aduanera presume la comisión de infracciones señaladas en los artículos 176, 177, 179, 182 de la Ley Aduanera, deberá proceder a levantar un Acta de Inicio de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera en la que se deberán cumplir los requisitos establecidos por la Ley antes citada. Al final de esta debidamente requisitada se deberá de entregar copia del acta al contribuyente o a su representante legal, al Agente Aduanal y al Transportista, en su caso, asentando dicha circunstancia en el acta. Posteriormente, y en su caso, se llevará a cabo el embargo precautorio de las mercancías de las que no se haya acreditado su legal estancia en el país. El interesado presentara por escrito lo que a su derecho convenga ante la autoridad aduanera que se encuentre tramitando el PAMA de que se trate dentro del término de 10 días hábiles siguientes al de la notificación del inicio del mismo. Y por último la autoridad aduanera deberá de dictar la resolución que en derecho corresponda.

¹³ Alfonso Nava Negrete. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO, Fondo de Cultura

2.1. PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

EL maestro Miguel Acosta Romero nos señala en su obra que los procesalistas, Carnelutti sobre todo, indican que proceso es, judicial o jurisdiccional, el que realizan los órganos jurisdiccionales; en este aspecto, serán procesos los órganos jurisdiccionales; en este aspecto, serán procesos los que se realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos de poder administrativo que solucionan conflictos.

Para Calamandrei, el proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción.

Para Hugo Rocco, el proceso es el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma que derivan.

Es de anotar que desde este punto de vista, el proceso exclusivamente es analizado en el aspecto instrumental, es decir, procesal.

El propio tratadista establece que proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y

busca una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.¹⁴

Según los tratadistas, y entre ellos el profesor español José María Villar y romero, en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre Administración y el interesado. Para García Oviedo, el Procedimiento Administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe observar la Administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.

Gabino Fraga afirma que es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el Acto Administrativo.

Procedimiento Administrativo es todo conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del Acto Administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sea internas o externas.

La exposición de la Ley de Procedimiento Administrativos española, de 17 de julio de 1958, define el Procedimiento Administrativo como: "el cauce formal de serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin".

¹⁴ Acosta Romero, Op. Cit, p. 679.

Coinciden los autores que el Procedimiento Administrativo es el conjunto de actos que se realiza la Administración, bien, para producir otro Acto Administrativo, o bien para lograr su ejecución.

El proceso debe ser considerado como el género y el procedimiento como la especie. En el caso concreto el Procedimiento Administrativo como tal se encuentra conformado por el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad procesal tanto de la autoridad como de los gobernados, en una relación jurídica derivada del Acto Administrativo, cuya finalidad es obtener un objetivo determinado dentro del ámbito del Derecho Administrativo. Evidentemente dicho Procedimiento Administrativo deberá reunir como cualquier otro las formalidades establecidas en nuestra Carta Magna, específicamente en los artículos 14 y 16, es por ello que habrá tantos procedimientos administrativos como Actos Administrativos se realicen, sin embargo cualquiera de éstos debe de cumplir con los requisitos constitucionales mencionados.

2.2. PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Doctor Gabino E. Castrejón García, en su texto de Derecho Procesal Administrativo señala que toda ley administrativa consta de tres partes esenciales o conjuntos de normas: sustantivas, adjetivas o de procedimiento y sancionadoras. De esta manera se ordena jurídicamente la actividad administrativa, manteniendo su necesaria unidad y se facilita la realización de sus fines.

Aún existen leyes que no disponen de un procedimiento legal, lo cual no es obstáculo para que se manifieste la actividad de la Administración Pública.

El procedimiento que domina gran parte de la actividad administrativa, es el desarrollo legal o actuación por trámite a los que debe subordinarse la actividad de la Administración Pública, para que ésta pueda producir el Acto Administrativo o decisión administrativa, que como afirma Merk " es un mero producto del procedimiento".

Como afirma García de Enterría "el Acto Administrativo no puede ser producido de cualquier manera a voluntad del titular del órgano a quien compete tal producción, sino que ha de seguir para llegar al mismo un procedimiento determinado".

Los Actos Administrativos no deben improvisarse, ni quedar subordinados a las arbitrariedades del Poder Público, ya que necesariamente deben recorrer un camino legal, que es la preparación previa para que puedan manifestarse con eficacia.

Las normas de procedimiento que las leyes administrativas establecen, tienen una definida finalidad: la protección del interés general, al mismo tiempo deben respetar los intereses particulares reconocidos en el orden jurídico.

La elaboración de los Actos Administrativos deben ser antecedidos por ciertas formalidades o trámites, o actos intermedios, es decir, deben seguir el derrotero que señalan las leyes.

El Procedimiento Administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades, ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden al Acto Administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin.

El conjunto de trámites determinados por la ley, forman un necesario material informativo, que conduce a la elaboración del Acto Administrativo. Los elementos técnicos son útiles en la formación de éste.

Para alcanzar los fines contenidos en la legislación administrativa, la administración pública está obligada a efectuar una serie de actos de naturaleza y efectos muy variables. Ellos forman un conjunto de actos en los que se concreta la actuación administrativa y conducen a la decisión definitiva.

La preparación del Acto Administrativo, siguiendo el camino por donde deben marchar los expedientes, proporciona al Poder Público los elementos indispensables para su formación eficaz y su ejecución estricta, como metas del Estado de Derecho. Las actividades materiales, los procedimientos técnicos, económicos y jurídicos, son en mucho casos medios útiles y necesarios para llegar a la culminación del Acto Administrativo. El procedimiento, por lo tanto, es un elemento formal del Acto Administrativo que denomina casi la totalidad de la acción administrativa. Es la forma actuante de la Administración Pública. El expediente administrativo, como forma escrita y documentada, recoge todas las actuaciones llevadas a cabo durante el Procedimiento Administrativo.

De acuerdo con la doctrina administrativa el Procedimiento Administrativo está obligado a regular estos elementos: la fijación del supuesto de hecho, la participación de una pluralidad de sujetos de órganos, la necesidad de adoptar ciertas formas de actuación y la participación de las personas que tienen condición formal de partes.

El procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el interés general. La Administración Pública debe asegurar el interés general y con respecto a los particulares la Administración está obligada a seguir estos desenvolvimientos legales. Esta actividad determinada hacia un fin en la denominamos Procedimiento Administrativo.

EL Procedimiento Administrativo es aquel conjunto de formas (actos, formalidades y trámites), jurídicamente reguladas, que se utilizan para integrar el Proceso Administrativo en procura del logro de sus finalidades propias. Cumpliendo con los requisitos que caracterizan a todo verdadero procedimiento:

- a) que cada uno de los actos combinados conserven íntegra su individualidad.
- b) Que la conexión entre los actos radiquen en la unidad del efecto jurídico, y;
- c) Que los actos estén vinculados causalmente entre sí, de modo que cada uno suponga al anterior y el último suponga a todos los anteriores.

Los principios generales del Procedimiento Administrativo son los que le otorgan su especial individualidad y contribuyen a diferenciarlo del procedimiento judicial, con el que no puede ser confundido ni por su

estructura dinámica, ni por la finalidad inmediata que cada uno de ellos trata de posibilitar que se alcance.

El Procedimiento Administrativo tiende a facilitar la mejor acción de la Administración. Y cuenta con las siguientes características:

- A) Se origina indistintamente por un Acto Administrativo;
- B) Cada Acto Administrativo tendrá por necesidad que tener un procedimiento, ya sea que se encuentre establecido en una ley o reglamento;
- C) Sea cual fuere el Procedimiento Administrativo aplicable al caso concreto éste deberá estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento en general establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República;
- D) El Procedimiento Administrativo siempre tendrá como fin el obtener una resolución;
- E) Dentro del Procedimiento Administrativo se deberá de contener aquellos recursos de impugnación que permitan combatir a la resolución que se dicte.

El Procedimiento Administrativo o conjunto de trámites establecidos por la ley, preceden, preparan, y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo. Las leyes administrativas son en buen aparte leyes de procedimiento.

El Procedimiento Administrativo señala el desarrollo legal de la acción del Poder Público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad. La severidad del Procedimiento Administrativo se apoya en la desconfianza del legislador respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos.¹⁵

Los tres actos más importantes de la acción del Estado son: la ley es el acto que corresponde a la función legislativa; la decisión administrativa o ejecutoria, que es el acto más importante de la función administrativa y la sentencia, que es el acto típico correspondiente a la función jurisdiccional. No señalar procedimiento en materia legislativa, administrativa y judicial, es destruir los principios del Estado de Derecho y llegar a la actuación arbitraria de los funcionarios.

El procedimiento tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo varias vías rápidas y eficaces y eliminando todo lo que dilate o entorpezca la acción de la Administración Pública.

Los diversos actos administrativos están gobernados siempre por el interés general, que debe ser predominante en todas las relaciones públicas.

El Procedimiento Administrativo por lo general es:

¹⁵ Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración

Contradictorio. Porque estamos en presencia de numeroso procedimientos diversos entre sí, que son tantos como leyes administrativas;

Inquisitivo. Porque por su propia naturaleza es necesario investigar, averiguar, recabar y precisar con cuidado la diligencia las cosas o motivos que fundan el Acto Administrativo;

Escrito. Porque esta es la forma normal y adecuada que deben revestir los Actos Administrativos, si bien debe tenerse en cuenta que en las actividades cotidianas de la Administración es necesario emitir numerosas órdenes o acuerdos verbales de escasa trascendencia pero útiles para el manejo de asuntos.

El Procedimiento Administrativo es poco formalista, sin excesivas formalidades porque así lo exige la rapidez y eficacia de la Administración pero siempre subordinado a determinadas formalidades de seguridad jurídica.

La doctrina ha sentado los siguientes principios en materia de procedimientos administrativos:

1. Predominio de la actuación de oficio.
2. Carencia de solemnidades
3. Rapidez
4. Predominio de la forma escrita
5. Gratuidad en lo general

6. No siempre es precisa una dirección técnica

7. Tramitación sencilla.¹⁶

El Doctor Gabino E. Castrejón García señala que la naturaleza del Procedimiento Administrativo se establece en la siguiente afirmación: independientemente del Procedimiento Administrativo de que se trate, éste siempre estará investido de las formalidades esenciales que señala nuestra Constitución Federal. Hasta en tanto la ley o reglamento no establezca un procedimiento específico, el Procedimiento Administrativo que se deberá aplicar será aquél contenido en la ley general.

¹⁶ Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. Pp. 279-281.

2.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL.

Las garantías individuales no son otra cosa más que reconocimiento y protección que otorga la Ley Fundamental a los derechos intrínsecos del ser humano como son la vida, la seguridad, la igualdad, etc., dicho reconocimiento y protección loase nuestro sistema normativo en una relación de supra a subordinación entre el Estado y el gobernado.

Las garantías individuales que encuadran en el Procedimiento Administrativo por tener íntima relación con aquel son: la de igualdad contenida en los artículos 14 y 16 de Nuestra Carta Magna que a su vez se subdividen en las de audiencia y legalidad del procedimiento.

El principio de igualdad de todos los habitantes del país radica en el goce de los derechos fundamentales que la Constitución Federal establece, sin importar la condición de mexicano o extranjero, o de raza, religión o sexo.

Por lo que hace a la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 14 constitucional en sus dos primeros párrafos dice: "A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades,

posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

El actual artículo 14 de la Constitución federal contiene varias disposiciones por lo que sus precedentes están relacionados con algunos preceptos, que en esencia son tres: la prohibición de retroactividad, el derecho o garantía de audiencia y la estricta aplicación de la ley a las resoluciones judiciales. Los dos primeros derivan de una doble influencia, puesto que se apoya tanto en el Derecho anglo-americano como en la tradición hispánica, ya que en ambos se prohibía la retroactividad y se establecía la obligatoriedad de un procedimiento judicial para privar a una persona de sus derechos.

El segundo sector del artículo 14 configura lo que se conoce como derecho o garantía de audiencia, que es el que asume mayor complejidad tanto por lo que se refiere a los derechos tutelados como a los diversos elementos que integran la citada garantía.

El artículo 16 de la Ley Fundamental en sus párrafos primero y undécimo establecen: "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";

y, "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

Esta garantía no puede ni debe ser restringida, es aplicable a todo tipo de procedimiento, incluyendo al Procedimiento Administrativo.

El Procedimiento Administrativo, por ende, debe reconocer y admitir la garantía del debido proceso legal, no ya por aplicación de preceptos constitucionales que la Administración Pública no puede desconocer, sino incluso como exigencia de una mejor administración, ya que el administrado, como sabe, con sus peticiones y reclamaciones, es coadyuvante importante en el logro de una actividad administrativa legítima y eficaz.

Con referencia a la vigencia de la garantía del debido proceso legal en el Procedimiento Administrativo, se suelen señalar como elementos integrativos de esa garantía: a) El derecho de ser oído; b) El derecho a ofrecer y producir pruebas; c) El derecho a una decisión fundada. Se incluye, también, la posibilidad del administrado de ser representado, y la de ser asesorado por un profesional del Derecho, pero estas condiciones pueden considerarse incluidas en el primero de los elementos señalados

precedentemente.

Un análisis más general de la garantía del debido proceso legal, tal como aparece regulada en las distintas legislaciones que la consagran, así como de las conclusiones formadas en su entorno por la jurisprudencia, permite establecer que los elementos que la componen son:

1. Notificación al interesado de carácter y fines del procedimiento entablado;
2. Oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate;
3. derecho a ser oído, y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes;
4. Derecho del administrado a hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas;
5. notificación adecuada de la decisión que dicte la Administración y de los motivos en que ella se funde;
6. Derecho del interesado a recurrir la decisión dictada, ya sea ante una autoridad administrativa distinta, generalmente superior a la que dictó la decisión, ya sea ante un tribunal de justicia, o ante ambos sucesivamente o a su opción.

El administrado debe tener una amplia y si es preciso reiterada oportunidad de ser escuchado durante el procedimiento, y un franco y libre acceso a las constancias acumuladas en los expedientes administrativos.

Correlativamente con el derecho de ser oído y para lograr la mejor eficacia de su audiencia, el administrado debe tener también el derecho a ser representado por persona capaz para ello, no sólo cuando tenga la imposibilidad de concurrir personalmente al procedimiento, sino cuando considere que esa representación, por cualquier otro motivo, haga más valadera su acción. Igualmente, y por similares razones, el interesado podrá hacerse patrocinar por profesionales del derecho o asesorar por otros profesionales o técnicos cuando las cuestiones que se debatan sean de una índole tal que exijan conocimientos especiales que el administrado puede no poseer.

Las peticiones hechas por el administrado, así como sus alegaciones, dan lugar a dos obligaciones resultantes para la administración: 1) La de considerar los argumentos y razones dadas por el particular y referirse a ellas al fundar su decisión; 2) La de resolver expresamente, aceptándolas o rechazándolas, las peticiones efectuadas.

Derecho a ofrecer y producir pruebas. No basta con que el administrado pueda hacerse oír. Si ese derecho es importante, no es suficiente ni agota la defensa del derecho o del interés legítimo afectado.

Si los administrados pueden hacerse representar y patrocinar por profesionales, es lógico que éstos tengan la oportunidad de controlar y verificar la producción de las pruebas, puesto que en esos momentos, ante diligencias que tendrán una trascendental importancia en el procedimiento, es cuando más se justifica el apoyo que el administrado habrá de recibir de esos profesionales.

Derecho a una decisión fundada. La garantía del debido proceso legal se integra con el derecho del administrado a obtener una decisión fundada de la Administración, que contemple sus alegaciones y resuelva sus peticiones.

Pero la exigencia de una decisión fundada se vincula, también con la necesidad general de motivación de todos los Actos Administrativos, es decir, deben contener la mención de las causas que determinan, como garantía de regularidad en la actuación de la Administración y como medio que permite el mejor control de los actos dictados, por los diferentes medios previstos a ese fin.

El Acto Administrativo dictado, junto con sus fundamentos, debe ser fehacientemente comunicado al administrado, quien debe tener, finalmente, el derecho a impugnarlo, sea por medio de recursos que se tramiten ante la misma Administración, sea por medio de acciones o recursos que puedan plantearse en sede judicial, o por ambos medios sucesivamente o a opción

del interesado, según lo disponga la legislación aplicable.

Con esto se precisan los principios generales que rigen el procedimiento administrativo. Dichos principios no son excluyente unos de otros, sino que, por el contrario, deben aunarse en una aplicación conjunta y armónica, cuyo resultado será la existencia de un Procedimiento Administrativo activo, simple, eficaz y al mismo tiempo respetuoso de los derechos e intereses de los administrados. Una mirada a nuestra Administración Pública pone de manifiesto que estos principios, teóricamente aceptados por la doctrina e incluso consagrados por la legislación, no tienen en la práctica la amplia y completa aplicación que deberían tener.

3. INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS

Se define como instancia a cada una de las etapas o grados jurisdiccionales del proceso destinado al examen de la cuestión debida y a su decisión. Así como al acto de impulso procesal.

Las instancias administrativas son aquellos medios de defensa con los que cuentan los gobernados para inconformarse contra la actuación de una autoridad administrativa, evitando que ésta llegue a emitir el acto administrativo que pueda ocasionarle perjuicios o lesione su esfera jurídica.

En este medio de defensa la autoridad se encuentra de acuerdo con la garantía de audiencia obligada a analizar y valorar las pruebas aportadas y argumentos expuestos por el particular, debiendo en la resolución que al efecto se emita de fundar y motivar dichas circunstancias.

Como ya se señaló en el ejemplo del punto anterior, cuando en un procedimiento tramitado ante autoridades aduaneras, es decir ante un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera una vez que se levantó el Acta de Inicio de Procedimiento Administrativo de Materia Aduanera, y que fue entregada copia de ésta al interesado, el mismo dentro de los diez días hábiles siguientes al de la notificación del Inicio de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera podrá presentar por escrito lo que a su derecho convenga así como las pruebas pertinentes para acreditar la legal

estancia en el país de las mercancías sujetas a valoración.

4. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

La sujeción de la Administración Pública a las disposiciones legales la obliga a realizar todos sus actos de acuerdo con lo dispuesto en la ley, de lo que se deriva, como contrapartida el derecho de los administrados a la legalidad de los actos de la administración y, por lo tanto, la posibilidad de exigirle que observe en su funcionamiento las disposiciones legales que los regulan, observando las garantías de legalidad y debido proceso consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Estos derechos de los administrados plantean la necesidad de que existan los procedimientos adecuados a fin de que, en la esfera administrativa, los actos de la autoridad sean revisados para asegurarse que se realicen conforme a las formalidades, motivos, contenidos y fines que las propias leyes establecen. Por lo tanto, cuando la autoridad viola las disposiciones jurídicas en su actuación lesionando los derechos de los administrados, es necesario que ella misma cuente con un control para asegurarse que sus actos se realicen conforme al orden legal vigente.

La definición etimológica de la palabra recurso se deriva del latín "recursus", que significa camino de vuelta, de regreso o de retorno; siendo la acción y efecto de recurrir.

El término del recurso, en sentido amplio nos otorga un panorama más

preciso al respecto el cual es: "EL medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante el juez o el tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.

En resumen, el recurso administrativo es un medio de defensa que la ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión o revocación de un acto dictado por ese mismo órgano, o por su inferior jerárquico.

La necesidad de que la administración cuente con un control adecuado de sus actos, a través de un examen que le permita recorrer nuevamente el camino de su resolución para verificar que se ajusten al orden legal vigente a fin de asegurar la legalidad administrativa, dio lugar a establecer los recursos, que presentan los siguientes elementos:

1. Un acto administrativo previo.- Presupone la existencia de un acto emanado de la Administración Pública, que lesiona al particular.

2. Un interés jurídico lesionado.- Debe existir un sujeto con interés jurídico derivado de un derecho subjetivo que la ley reconoce a su favor, que al ser desconocido por la autoridad le causa un agravio directo, personal y actual.

3. Previsión en la ley.- Debe existir una vía legal que prevea la procedencia del recurso, ya que la "inconformidades" resultan improcedentes.

4. Instancia de parte. Su inicio sólo se puede producir a través de la instancia de parte, con lo cual se delimita el objeto de la pretensión.

5. Procedimiento administrativo.- Se trata de un procedimiento administrativo ya que se desenvuelve ante la propia administración que resolverá la instancia.

6. Mantenimiento de la legalidad. Tiene como finalidad el mantenimiento de la legalidad de la actividad administrativa para garantizar los derechos de los administrados.

La existencia y tramitación de estos medios de defensa están sujetos a una serie de principios que de una u otra forma el legislador debe incluir al establecer los recursos.

1. Principio de legalidad objetiva.- Además de procurar la protección de los intereses de los administrados, se pretende mantener el empleo de la legalidad y justicia en el funcionamiento de la administración.

2. Principio de oficialidad.- Independientemente de que el procedimiento sólo se puede iniciar a petición de parte, su impulsión es de oficio, ya que no sólo se pretende satisfacer un

interés individual sino también un interés colectivo, consistente en la actuación legal de la administración. Teniendo así que la autoridad debe realizar todos los actos necesarios para integrar el expediente a fin de dictar resolución.

3. Principio de la verdad material.- La autoridad debe tomar en cuenta todos los elementos posibles, no sólo lo alegado por el particular por lo que, para resolver lo que legalmente proceda debe allegarse de todos los elementos que considere necesarios con el fin de tomar una decisión justa.

4. Principio de informalidad. Conforme a este principio, se deben establecer el mínimo de requisitos para que el recurrente acredite los presupuestos de sus agravios y, en caso de alguna omisión, debe dársele la oportunidad para que aclare, corrija o complete el escrito en que interponga su recurso.

5. Principio de debido proceso.- Consagrado en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, se ha interpretado como una garantía de los gobernados, lo cual se traduce en:

- a) Que sea tramitado y resuelto por autoridad competente.
- b) Que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, los cuales deben ser analizados y valorados por la autoridad.
- c) Que se le permita ofrecer y rendir pruebas.
- d) Que se deje constancia por escrito de todas las

actuaciones.

e) Que sea ágil, sin trámites que dificulten su desarrollo.

f) Que el particular conozca todas las actuaciones administrativas.

g) Que se funde y motive la resolución.

Ahora bien, el Código Fiscal de la Federación en el Título V, Capítulo I, Sección I, contempla el Recurso de Revocación, para impugnar actos administrativos dictados en materia fiscal federal y en este mismo título, Capítulo II, Sección II, contempla el Recurso de Nulidad de Notificaciones para impugnar que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue notificado ilegalmente, cuando se trate de los recurribles conforme al artículo 117 que textualmente señala:

ARTICULO 117. El recurso de revocación procederá contra:

I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
- c) Dicten autoridades aduaneras.
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

II. Los actos de autoridades fiscales federales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.
- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.

d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.

Otros recursos administrativos en materia fiscal son llamados de Inconformidad establecidos en el artículo 274 de la Ley Orgánica del Seguro Social y el reglamento de este artículo, otro en el artículo 52 de la Ley del INFONAVIT y el reglamento del propio artículo. Así como el Recurso de Revisión establecido en el Capítulo Primero en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en el que se trata de unificar la interposición de un solo recurso contra actos de autoridades administrativas, debido a la diversidad de recursos administrativos). Por último señalare el Recurso de Revocación establecido en el Título Noveno; Capítulo Unico de la Ley Aduanera en el Artículo 203.

5. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Un procedimiento contencioso-administrativo presenta al particular una posibilidad más para la defensa de sus intereses frente a los actos ilegítimos de la administración. La ubicación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el ámbito de la administración planteó en nuestro país un sin número de controversias, principalmente respecto de su constitucionalidad, las cuales fueron superadas mediante reformas a nuestra ley suprema. Las características particulares del procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, especialmente su agilidad y sencillez, le han permitido ganar la confianza de los gobernados, por lo que su prestigio se ha acrecentado con el tiempo.

El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el juicio seguido ante un juez competente sobre derechos o cosas que disputan entre sí las partes en pugna. En lo especial se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública.

El nacimiento del contencioso-administrativo surgió por la necesidad de defensa del particular frente a los actos de la Administración Pública. Su materia está constituida:

"... por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad

administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquella, de algún modo la norma legal que regula su autoridad y a la vez protege tales derechos o intereses".

Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias que provoca la actuación administrativa, ya que se trata de tribunales ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista material, este procedimiento es manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de la administración que lesiona intereses jurídicos de los particulares.

La defensa de los particulares frente a la administración se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, lo que dio origen a los sistemas Francés o Administrativo Angloamericano o Judicial.

El sistema Francés nació de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro.

Con esta idea se creó el Consejo de Estado Francés que en principio

instruyó a los expedientes de las controversias entre la administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictara el soberano; es decir, se trataba de un sistema de *justicia retenida*. Posteriormente, en 1848, se otorgaron facultades para que este órgano instruyera la causa y emitiera la resolución, dando lugar a un Tribunal de *justicia delegada*, todo ello en el ámbito de la Administración.

El sistema Anglosajón, con otra interpretación de la división de poderes, atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de legalidad en el 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.

Dentro del Sistema Francés, son dos las formas más importantes de lo contencioso-administrativo: contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación y el contencioso-administrativo de plena jurisdicción o subjetivo. Estas dos formas tienen un objetivo diferente, pues la primera se ha instaurado para conocer sobre la afectación de un *interés legítimo*, en tanto que el subjetivo o de plena jurisdicción conoce sobre la violación de derechos subjetivos.

El derecho subjetivo, en este caso, consiste en la facultad o poder del particular para exigir de la administración una acción u omisión concreta,

protegida directamente por el derecho subjetivo. En otras palabras, el derecho subjetivo, supone la existencia de dos elementos: una facultad de exigir y una obligación correlativa.

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa, siguiendo el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en forma reiterada ha identificado al interés jurídico con el derecho subjetivo, señala que el derecho subjetivo "se ha considerado como una facultad que la norma jurídica objetiva concede a cualquier sujeto, de donde deriva su denominación. Esta facultad no entraña simplemente el poder de obrar, sino una *potestad de exigencia*. Ahora bien, es evidente que esta potestad debe ejercitarse frente a otro sujeto distinto del titular de dicha facultad, el cual es obligado a cumplir o acatar palabras, *todo derecho subjetivo implica necesariamente una obligación correlativa*, la cual corresponde lógicamente a otro sujeto".

En cambio, frente a un interés legítimo la persona no tiene la facultad o poder de exigencia ante la Administración Pública, pues el orden jurídico no se la concede, ya que sólo le otorga la mera facultad de actuar, al respecto Alfonso Noriega señala que "No existe derecho subjetivo, ni por tanto interés jurídico cuando una persona tiene únicamente una mera facultad o potestad, que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula, una mera actuación particular, sin que éste tenga la capacidad otorgada por dicha orden, para imponerse coactivamente a otro sujeto; es decir, cuando no hay

un poder de exigencia imperativa ..."

Es por esto que el contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada cuando la Administración pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido:

1. Por funcionario incompetente;
2. Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley;
3. Por no haberse aplicado la disposición debida;
4. Por desvío de poder.

Estas formas de manifestación de exceso de poder son lo que las diversas legislaciones han considerado como causas de anulación en el contencioso objetivo.

Por su parte el contencioso subjetivo, al versar sobre derechos subjetivos no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

En nuestro país tienen aplicación los dos sistemas de lo contencioso administrativo , ya que para algunos actos administrativos a nivel federal y

local existen tribunales administrativos especializados, con lo cual se estaría en presencia del Sistema Continental Europeo, Administrativo o Francés; y para otro tipo de actos, también a nivel federal y estatal, cuyo conocimiento no esté reservado a los tribunales administrativos existe la vía de amparo por lo que para este tipo de actos se ha establecido el Sistema Anglosajón, Angloamericano o Judicial.

El Sistema Francés, a nivel federal, está representado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual sirvió de modelo para el establecimiento de algunos tribunales locales como el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Sonora, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Hidalgo, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de México, así como el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Veracruz.

Por último, en lo tocante a este punto, cabe hacer la distinción entre lo que es el Procedimiento Administrativo y el Contencioso administrativo.

Mientras el Procedimiento Administrativo es la forma o manera como actúa o se conduce legalmente la Administración Pública y los particulares en sus relaciones con ella.

Por medio de este procedimiento se obliga a los órganos públicos y a

los particulares, a cumplir con disposiciones de carácter procesal que aseguran la finalidad de la ley.

El Procedimiento Contencioso Administrativo, es un procedimiento de tipo jurisdiccional, que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un interés público como en el procedimiento de lesividad, y es la forma o manera de actuar o de conducirse en juicio, ante Tribunales Administrativos o ante Tribunales Judiciales, que conozcan de las controversias de los particulares por un Acto de Administración que lo agravia.

El Contencioso Administrativo en su verdadera naturaleza procesal, es una forma de control de los Actos Administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los Actos Administrativos ineficaces. Este procedimiento ha dado origen al moderno Derecho Procesal Administrativo, y se apoya en los principios generales del Derecho Procesal o conjunto de normas que regulan el Proceso Administrativo.¹⁷

¹⁷ GABINO E. CASTREJON, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, CARDENAS EDITORES,

6 . JUICIO DE AMPARO Y RECURSO DE REVISION

En este punto se hablará de forma breve de estos medios de impugnación, ya que los mismos se estudiarán en el en el punto 7 del capítulo V de este trabajo.

El juicio de amparo es un proceso concentrado de anulación, de naturaleza constitucional, promovido por la vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene por finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías, ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada, si el acto es de carácter positivo, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, si es de carácter negativo. ¹⁸

En nuestra legislación el juicio de amparo se encuentra su tutelado en los artículos 103 y 107 Constitucionales, y en la propia ley reglamentaria de

MÉXICO, 2001, PP. 253-256.

¹⁸ JUVENTINO V. CASTRO. LECCIONES DE GARANTIA Y AMPARO. EDITORIAL PORRUA, S.A. DE C.V. TERCERA EDICION. PAG. 287.

dichos preceptos, conocida como Ley de Amparo.

El Juicio de Amparo puede ser indirecto o biinstancial cuando es competencia cuando es competencia de un Juzgado de Distrito de acuerdo a las causales establecidas en el artículo 114 de la citada Ley, y Amparo directo o uniinstancial cuando son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito, de conformidad con las fracciones V y VI del artículo 107 Constitucional y 158 de la ley antes citada.

Mediante el Recurso de Revisión se pueden impugnar las resoluciones de las Salas Regionales de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que se presente ante esta última dentro del término de quince días siguientes al que surta sus efectos la notificación, siempre y cuando se refiera a alguno de los supuestos del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación que textualmente señala:

ARTICULO 248. Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta, dentro de los quince días siguientes al día en que surta sus efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los

siguientes supuestos:

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.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

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 emisión 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 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 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 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.

CAPITULO III
EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. CONCEPTO

El procedimiento contencioso administrativo constituye una controversia, litigio, contienda o pugna de intereses entre el particular afectado y la administración, cuando se estima que un acto administrativo afecta su esfera jurídica al ser emitido en contravención a las disposiciones legales administrativas.

Este procedimiento tiene como firme propósito frenar el abuso y desvío de poder de los órganos de la Administración Pública.

Al hablar del Procedimiento Contencioso Administrativo los tratadistas aluden a que existen dos tipos de procedimiento: de anulación o de ilegitimidad y de plena jurisdicción, donde el primero se ventila ante Tribunales Administrativos por medio del juicio por exceso de poder, el segundo citado se ventila ante Tribunales Judiciales Federales.

Las principales diferencias entre ambos procedimientos se pueden precisar de la siguiente forma:

En el contencioso de anulación o ilegitimidad:

1. Existe una violación de la Ley.
2. No cuenta con medios para hacer cumplir sus

fallos.

3. Los efectos de la sentencia serán aún contra autoridades que no fueron señaladas como responsables.

4. Las controversias se ventilan ante Tribunales Administrativos ubicados dentro del marco jurídico del Poder Ejecutivo.

5. En dicho procedimiento se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración conociendo la afectación de un interés legítimo.

6. La sentencia que se dicta sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad del acto según corresponda.

Mientras que el procedimiento contencioso de plena jurisdicción:

1. Existe violación al derecho subjetivo o garantía constitucional.

2. Cuenta con medios efectivos para hacer cumplir sus sentencias.

3. La sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas como responsables.

4. Los órganos competentes para conocer este tipo de procedimiento son los Tribunales Judiciales Federales.

5. Se pretende el reconocimiento o la reparación de un

derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo.

6. La sentencia que se emite es condenatoria para la autoridad administrativa.

Por tanto tomando en consideración estos aspectos, se puede afirmar que el Procedimiento Contencioso Administrativo regulado en el Código Fiscal de la Federación, es un procedimiento mixto, es decir, tanto de anulación como de plena jurisdicción, toda vez que la sentencia que resuelve la controversia no sólo se concreta a declarar la validez o la nulidad del acto, sino que también puede condenar a la autoridad administrativa a realizar determinada conducta. Como lo dispone el artículo 239 fracción III del citado Código, pues al declararse la nulidad para efectos de la resolución impugnada se debe precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad ha de cumplirla. Encontrándose así facultades atribuidas a un contencioso de plena jurisdicción, pues implica la posibilidad jurídica de que sea el Tribunal, el que de instrucciones a las autoridades, lo cual excede los efectos jurídico materiales en un estricto contencioso de anulación.

Otro elemento importante para considerar que nuestro contencioso administrativo fiscal es mixto, es el relativo a que el Tribunal ante quien se ventila dicho procedimiento está facultado para ejecutar sus resoluciones mediante la aplicación de medios efectivos, que van desde hacer del conocimiento al superior jerárquico de la autoridad la repetición de un acto anulado con antelación, el exceso, defecto en el incumplimiento de una

sentencia para que éste en uso de sus atribuciones ordene al funcionario responsable de inmediato su cumplimiento, hasta el imponer una multa equivalente a quince días de salario mínimo y a partir de 1996 ya cuenta con la facultad de hacer cumplir sus fallos, mediante recurso de queja, imponiendo en caso de omisión total los medios efectivos ya referidos.

El Código Fiscal de la Federación regula en su Título VI las formalidades y requisitos que ha de sujetarse el Procedimiento Contencioso Administrativo en materia fiscal, ordenamiento que debe interpretarse conjuntamente con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Código Federal de Procedimientos Civiles en aplicación supletoria.

2. ANTECEDENTES EN DERECHO COMPARADO

El nacimiento del contencioso-administrativo surgió por la necesidad de defensa del particular frente a los actos de la Administración Pública.

Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias que provoca la actuación administrativa, ya que se trata de tribunales ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista material, este procedimiento se manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de la administración que lesiona intereses jurídicos de los particulares.

La defensa de los particulares frente a la administración se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, lo que dio origen a los sistemas Francés o Administrativo Angloamericano o Judicial.

Respecto a este punto citaré un curso monográfico que fue realizado en la década de los sesentas por el administrativista Jean Rivero, profesor de la Universidad de París, para el doctorado en derecho público de dicha Universidad que se denominó "Los injertos de Instituciones Administrativas". El cual es importante señalar ya que en el mismo observó que el derecho y en particular, las Instituciones Jurídicas habían nacido y se desarrollaban, trasladándose de un orden jurídico a otro, como había sido el caso de

muchas de las instituciones de derecho administrativo que tuvieron su origen o inspiración en derecho civil, así como instituciones de derecho administrativo extranjero que trasplantaron al orden jurídico nacional.

Estudiando este profesor fundamentalmente dos instituciones, el ombudsman con un espectacular desarrollo que lo había llevado a Estados que pertenecen a sistemas jurídicos diferentes¹⁹ y las Jurisdicciones Administrativas, que en el siglo XX estaban siendo adoptadas por una multiplicidad de países inclusive por aquellos cuya Constitución obedecía a una tradición angloamericana.

El ombudsman, representante del Parlamento Sueco, encargado de vigilar que se respetara la ley, fue adoptado por el Zar Pedro el Grande, con algunos cambios, en primer lugar, estableció un órgano en lugar de una persona y la denominó "Procurata", adicionalmente la subordinó a la Corona. La Unión Soviética y las demás naciones socialistas, incorporaron Procurata como un ombudsman que dependía del Poder Ejecutivo. Al parecer, a esa filiación corresponden algunas instituciones mexicanas que adoptaron el nombre de procuradurías de la defensa y que no corresponden a la institución del Ministerio Público.

¹⁹ conforme a la clasificación de René David encontramos el Ombudsman en países pertenecientes a la familia de derecho Romano-Germánico, de los Derechos Socialista y del Common Law. *Les Grands Systemes de Droit Contemporains.* - Dalloz.- París 1966.

Muchos otros Estados adoptaron el ombudsman, solo para citar algunos: Inglaterra estableció un Comisario Parlamentario; Alemania un ombudsman civil y otro militar, ambos fuera del Bundestag, sí, la institución, para fines de los sesentas se había extendido hasta Nueva Zelanda. En todos estos caos, la institución fue adaptada al orden jurídico en el cual se establecía. En Suecia, en alguna época, el Parlamento pidió al ombudsmán que recorriera todos los hospitales psiquiátricos del país, pues la sociedad se había conmocionado con algunos casos de personas sanas recluidas contra su voluntad por algún familiar con el propósito de obtener alguna ventaja, inclusive se crearon tres ombudsmans para que pudieran cumplir con ese contenido.

Respecto a la Jurisdicción Administrativa que interesaba a Jean Rivero, la evolución en Francia que la cambia cualitativamente y su adaptación por una docena de países Europeos y otros de América, Asia y África.

Napoleón establece el Consejo de Estado (el artículo 52 de la Constitución Francesa del 22 el frimario del año VII crea el Consejo de Estado como continuación del Consejo del Rey que funcionaba en forma regular desde Luis XIV. El 5 nivoso del mismo año adquirió el Consejo facultades contenciosas) y lo dota de facultades jurisdiccionales. Lo hace a nombre de la separación de poderes para impedir que los viejos parlamentos, como se denominaban los tribunales del antiguo régimen, pudieran obstaculizar al estado revolucionario. En efecto, los magistrados de entonces eran nobles o

clérigos, ya que dichas magistraturas se compraban o se heredaban.

En el transcurso de la segunda mitad del siglo XIX, el Consejo de Estado adquiere autonomía, lo que la doctrina administrativa francesa designa con el nombre de justicia delegada. A partir de ese momento, la jurisdicción administrativa es completamente autónoma de la administración pública y del titular del Poder Ejecutivo. La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal explica con claridad el concepto de "Justicia Delegada", y lo hace en los siguientes términos:

"En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa."

El Consejo de Estado, con facultades consultivas y jurisdiccionales, es una institución incorporada al sistema jurídico de los siguientes Estados Europeos: Bélgica, Grecia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. También adoptaron dicha institución Naciones de otros Continentes, como por ejemplo Colombia, Egipto, Líbano, Ruanda, Senegal y Tailandia.

Esta misma institución fue adaptada en otros países eliminándole las

facultades consultivas y dando lugar a Tribunales que funcionaban igual que el Consejo de Estado Francés en su parte jurisdiccional al ser la última instancia en materia administrativa y que por lo tanto, se encuentran al mismo nivel que las Cortes de Casación o las Cortes Constitucionales, Alemania, Austria, Finlandia, Polonia, Portugal, Túnez, Suecia y Uruguay, son un ejemplo de esta variante de justicia administrativa que se conoce con el nombre de Sistema Alemán.

Los Estados que pertenecen a la familia de derecho conocida como Common Law adaptaron la jurisdicción administrativa a su derecho, creando organismos que han desarrollado funciones jurisdiccionales y que tienen, además funciones reglamentarias o administrativas, estos son, las Comisiones, que en 1941 había en los Estados Unidos 51 organismos federales con funciones jurisdiccionales y un estatuto similar a lo que en nuestro derecho se llamaría desconcentración. En México existe una comisión con el mismo origen, la Comisión Federal de Competencia, órgano desconcentrado con facultades administrativas y jurisdiccionales, cuyos comisionados tienen requisitos de designación y garantías de estabilidad similares a las de los magistrados de tribunales administrativos. A Jean Rivero le sorprendía que estos Estados hubieran transplantado a sus latitudes una institución de derecho administrativo francés, adaptándola a las circunstancias del país de destino. Resulta paradójico que México importe una institución de derecho francés a través de Estados Unidos y con las adaptaciones que en ese País le efectuaron para injertarla en el derecho del

Common Law.

En Estados Unidos de América, además de los llamados "Tribunales Constitucionales", la Suprema Corte, los Tribunales de Circuito y los Jueces de Distrito, existen los llamados "Tribunales Legislativos", tribunales autónomos con un estatuto diferente de los Constitucionales (André Tunc y Suzanne Tunc.- El derecho de los Estados Unidos de América Imprenta Universitaria México 1957. PP 31 al 80) y que respondieron a la necesidad de crear jurisdicciones especiales. La primera fue la Court of Claims creada en 1855 para depurar créditos contra el Gobierno Federal. En 1929 se estableció la Court of Customs and Patent Appeals, con competencia en materia aduanera y de patentes hoy se denomina Tribunal de Comercio Internacional. Desde 1942 existe La Tax Court of the United States con jurisdicción sobre todo litigio relativo a impuestos federales. Las sentencias de estos tribunales son impugnables ante los Tribunales Constitucionales. Los llamados Tribunales Legislativos, no reciben el calificativo de administrativos porque los países de familia de derecho del Common Law desconocen el concepto Romano-Germánico de Derecho Administrativo, así como la mayoría de las instituciones de este último.

Los Estados que pertenecen a la familia del derecho conocida como Romano-Germánico y que tiene Constituciones de tradición angloamericana no podían aceptar el principio de derecho constitucional francés de que el Poder Judicial estaba impedido para juzgar los actos de la administración

pública a fin de mantener la separación de Poderes. A nombre del mismo principio, estos países sostienen que la separación de Poderes funciona cuando el judicial puede controlar los actos del Ejecutivo efectuados por conducto de la Administración Pública. Por otra parte, los mismos estados tenían una larga tradición, en virtud de la cual, la Administración Pública llevaba a cabo funciones jurisdiccionales a través del sistema de recursos administrativos; por ello, resultaba natural que esas autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales aspiraran a convertirse en tribunales independientes de la administración activa.

Por su especial significación en nuestro contexto latinoamericano además del Consejo de Estado Colombiano y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la República Oriental del Uruguay los siguientes tribunales administrativos en sentido formal y material:

Tribunal Fiscal de la Nación de Argentina

Tribunal Fiscal Administrativo de Costa Rica

Tribunal Fiscal del Perú

Tribunal de Apelación de Impuestos Internos del Salvador.

El profesor Jean Rivero observaba que los trasplantes o injertos de instituciones de derecho administrativo requerían de un trabajo de adaptación jurídica a fin de evitar que el orden jurídico establecido rechace o impida su desenvolvimiento natural. Los autores de la Ley de Justicia Fiscal

tuvieron especial cuidado en adaptar al entorno jurídico mexicano de 1936, la Jurisdicción Administrativa. De esta manera, propusieron un tribunal y no un consejo de estado que hubiera implicado no solo atribuciones consultivas a la par de las jurisdiccionales, sino fundamentalmente, un orden jurídico dual, por un lado un derecho administrativo completamente autónomo y por el otro, el orden jurídico aplicable a las relaciones entre particulares. Por el contrario, entendieron que la oposición a los tribunales formalmente administrativos, expresada por los juristas mexicanos de orientación liberal como Ignacio L. Vallarta, no derivaba del hecho de que no pertenecieran al Poder Judicial, sino de la implícita prohibición a que el mismo conociera de los actos de las autoridades dependientes de Poder Ejecutivo. La oposición de dichos juristas, la famosa del 16-24 de agosto de 1790 al respecto ordenaba:

"Las funciones judiciales son y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán bajo pena de felonía, entorpecer de cualquier manera que sea las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores por asuntos relacionados con su función."

Esa disposición refleja el escollo constitucional que representaban los tribunales administrativos, concebidos como excluyentes de Poder Judicial, por ello los autores de la Ley en comento, adaptaron el sistema evitando proponer la autonomía del Tribunal Fiscal. Al efecto la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal señala lo siguiente:

"En cuanto al problema de la validez constitucional de la Ley que crea un tribunal Administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como únicamente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial."

El maestro Gabino Fraga después de haber efectuado la "Revisión de los argumentos que al expediente la Constitución de 1857 se consideraron como un obstáculo para la Justicia Administrativa...", concluyó de la siguiente manera:

"Como se ve, el resultado de la revisión efectuada es de que, sin desconocer la interpretación tradicional que dentro de nuestro sistema constitucional se ha hecho, basta poco esfuerzo para poder justificar el establecimiento de una Jurisdicción administrativa, cuyas ventajas han sido percibidas en otros países, y sin que la experiencia del nuestro sea bastante para declarar como insuperable el sistema judicial.

"Para concluir la cuestión ha venido la reforma constitucional de 16 de noviembre de 1946, en la que ya la constitución reconoce expresamente los Tribunales Administrativos..."

El Tribunal Fiscal de la Federación pudo haber sido creado como los llamados tribunales legislativos que tienen en Estados Unidos sin el calificativo de administrativo y un estatuto separado del Poder Judicial. El cambio hubiera sido puramente formal. Afortunadamente para el País, los autores de la Ley de Justicia Fiscal adoptaron al derecho mexicano, el

"Recurso por Exceso de Poder", creación básicamente jurisprudencial del Consejo de Estado Francés.

3. ANTECEDENTES EN MÉXICO

El establecimiento del contencioso-administrativo en nuestro país tienen su antecedente en la Ley para el arreglo de lo contencioso-administrativo del 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley Lares, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, con lo que se concede al Consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

Este planteamiento provocó diversas controversias puesto que la idea generalizada era una estricta división de las funciones, por lo que no se podía aceptar que el Ejecutivo realizara una función jurisdiccional en ningún sentido, y con esta idea se elaboró la Constitución de 1857 que en su artículo 97 atribuyó a los tribunales de la Federación, dependientes del Poder Judicial, el conocimiento y resolución de todo tipo de controversias, por lo que se pronunciaron diferentes tesis para combatir la existencia de tribunales administrativos por considerar que vulneraban el principio de la División de Poderes, entre las que resaltan las de Vallarta y Pallares.

Por su parte, la Constitución de 1917 en el texto original del artículo 104, tampoco previó la existencia de tribunales administrativos, por lo que

se le hicieron dos reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1976, a fin de darles un sustento constitucional. Este proceso culminó con las reformas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, que adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73 Constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión "Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

La primera manifestación de un tribunal administrativo en el presente siglo, la encontramos en el Jurado de Penas Fiscales, creado por la Ley para la calificación de las infracciones a las leyes fiscales, creado por la Ley para la calificación de las infracciones a las leyes fiscales del 8 de abril de 1924, en que a petición de parte revisaba la legalidad de las resoluciones que imponían multas.

Así llegamos al 27 de agosto de 1936 en que se emitió la Ley de Justicia Fiscal, que estableció el Tribunal Fiscal de la Federación como un organismo con autonomía para dictar sus fallos por delegación de facultades que la propia ley establece; es decir, como un tribunal administrativo de justicia delegada, lo cual originó numerosas controversias acerca de su

constitucionalidad, aspecto que solucionó la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimientos de los asuntos contencioso-administrativo a través el amparo, la Constitución no sería violada.

4. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA
(ANTES TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION)

En el procedimiento contencioso administrativo los órganos facultados para conocer de las controversias entre el afectado y la administración pública son los tribunales administrativos ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo.

En nuestro derecho positivo el órgano encargado de dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública en el ámbito fiscal federal, es el Tribunal Fiscal de la Federación, creado por el Ejecutivo Federal en uso de sus facultades conferidas por el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política. Que como se señalara en el capítulo se sigue actualmente se llama Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) en su artículo primero establece las características principales de dicho órgano, al indicar que se trata de un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la misma establece.

ARTICULO 1. EL Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

4.1. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Mediante el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales vigente a partir del 1° de enero del 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reformó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, decreto que entró en vigor a partir del 1° de enero del presente año.

4.2. COMPETENCIA

La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra precisada en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el cual se establece textualmente lo siguiente:

ARTICULO 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

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

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

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

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del ejército, de la fuerza aérea y de la armada nacional o de sus familiares o derecho habientes 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 la 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, la sentencias del Tribunal Federal, sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o 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. Los 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 dicha 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. Los 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 dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XV. Las señaladas por las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Así mismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentra prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en

los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

4.3. INTEGRACIÓN

Por lo que hace a su régimen interno el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de acuerdo al Artículo 2º de su Ley Órgánica señala que el mismo se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales.

Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para integrar la Sala Superior o Salas Regionales serán nombrados por el Presidente e la República con aprobación del Senado, que durarán seis años en el ejercicio de su encargo, los que serán contados a partir de la fecha de su designación.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se compondrá de 11 magistrados especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales se elige al Presidente del Tribunal. La Sala Superior actuará en Pleno o en dos Secciones.

El Pleno se compondrá de los magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que pueda sesionar.

Las secciones de la Sala Superior se integrarán con 5 magistrados entre los cuales elegirán a sus presidentes.

El Tribunal tiene Salas Regionales integradas por 3 magistrados cada

una, existiendo en el territorio nacional regiones las que comprenden: la región del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California; del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora; del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur, y Sinaloa; Del Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua, Del Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila; Del Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León; del Golfo-Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas; del Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit; Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes; Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro; Del centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán; Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México; De Oriente que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla; Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz; del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero; Del Sureste, que comprende los Estados de Chiapas y Oaxaca; Peninsular, que comprende los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán; Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos.

**CAPITULO IV. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE
EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

1. ACTO IMPUGNABLE

Como ya lo señalamos en el capítulo I, punto 5 del presente trabajo, procede el juicio de anulación contra resoluciones dictadas por autoridad administrativa, sea las que impugnen los particulares o la misma administración, por considerarse ilegales. Únicamente las decisiones concretadas en una resolución, emanadas como actos de imperio de la autoridad puede ser reclamada ante el tribunal de anulación.

En el que el acto impugnado como ya había señalado debe reunir las siguientes características: a) que sea definitiva; b) que lesione un interés o cause un agravio o perjuicio; c) que sea personal y concreta; d) que conste por escrito, expedición hecha de la derivada de una negativa ficta; y e) que sea nueva.

Así mismo, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su artículo 11, establece y como ya se señaló en el capítulo III del presente trabajo en el punto 4.1. la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que conocerá de los juicios que se promuevan en contra de resoluciones definitivas.

2. DEMANDA

El Juicio de Nulidad tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, inicia con el ejercicio de la acción en el que la demanda es el Acto Jurídico que da inicio al mismo, en el que el actor consigna sus pretensiones y narra los hechos que den motivo a la instancia, para tal efecto el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, establece lo siguiente:

ARTICULO 207. La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar que resida el demandante.

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la notificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años el último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser totalmente o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal de ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee

sobre su representación.

La demanda debe indicar el nombre del demandante y su domicilio para oír y recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente; la resolución que se impugna; la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa; los hechos que den motivo a la demanda; las pruebas que ofrezca; los conceptos de impugnación; el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya; lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

3 TRAMITACIÓN DEL JUICIO.

De acuerdo a la Teoría del Proceso, existen dos etapas en el Procedimiento Contencioso Administrativo, a los cuales se les denomina instrucción y juicio.

La ETAPA INSTRUCCIÓN abarca los actos procesales del Tribunal, de las partes y de los terceros, el desarrollo de la actividad probatoria y la formulación de alegatos, es decir, en dicha etapa se aportan al juicio los elementos necesarios para que el órgano jurisdiccional correspondiente se encuentre en la posibilidad de dictar sentencia. Esta etapa a su vez se divide en los periodos postulatorio, probatorio o preconsultivo.

En el periodo postulatorio el afectado de una resolución administrativa expone sus pretensiones en su escrito inicial de demanda y las autoridades demandadas sus defensas en su escrito de contestación, debiendo cumplir en ambos casos con los requisitos y formalidades que establecen los artículos 207, 208, 208 Bis. 209, 212, 213 y 214, del Código Fiscal de la Federación.

El periodo probatorio se integra con las pruebas aportadas tanto del demandante como de las autoridades demandadas, que en el referido procedimiento de conformidad con el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación se admiten toda clase de pruebas, exceptuando la confesión de

las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los mismos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, que serán desahogadas de acuerdo a lo establecido en los diversos 231 a 233 del mencionado código y valoradas en términos del artículo 234 del citado precepto legal.

El periodo preconsultivo se establece en el artículo 235 del Código Tributario, en donde una vez formulados los alegatos por las partes, quedará cerrada la instrucción y se turnarán los autos a la Sala para la emisión de la sentencia que en derecho proceda.

La ETAPA JUICIO contempla todos los actos procesales mediante los cuales se emite la sentencia respectiva. Se encuentra prevista en los artículos 236 a 239 del Código Fiscal de la Federación en los que se establece el pronunciamiento de las sentencias, su fundamentación, las causales de ilegalidad de las resoluciones administrativas y los efectos de la sentencia definitiva.

Dentro de esta etapa también de incluyen los recursos que se pueden interponer contra de las resoluciones dictadas por el Tribunal como lo son el recurso de reclamación, queja la revisión.

4. LAS SENTENCIAS

En la segunda etapa del proceso fiscal que se denomina juicio, comprende la fase en que se pronuncie la sentencia, siendo considerada como el fin del proceso, dado que la actividad de las partes y del órgano jurisdiccional se encamina prácticamente a la emisión de dicho fallo.

Sobre las mismas se estudiará con mayor profundidad en su capítulo respectivo, en razón de que para el desarrollo del presente trabajo representan la parte medular.

**CAPITULO V. SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

1. CONCEPTO

La palabra sentencia, tiene su origen en el vocablo latino *sententia* que significa definición del juez o del árbitro, en su acepción forense.

La significación gramatical de la sentencia, se refiere al acto culminante dentro del proceso, cuando el juzgador, después de haber conocido de los hechos controvertidos, de las pruebas aportadas por las partes y de las conclusiones o alegatos que ellas hayan formulado, se forma un criterio y produce un fallo en el que, en ejercicio de la función jurisdiccional, decide lo que en su concepto ny conforme a derecho es procedente.

Chovienda la define como: "La resolución del Juez que, acogiendo o rechazando la demanda, afirma la existencia o la inexistencia de una voluntad concreta de la ley, que garantiza un bien, o lo que es igual, respectivamente, la inexistencia o existencia de la voluntad de la ley deducida en juicio..."

Eduardo Pallares la define como: "La sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el Juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso; como se desprende existe conformidad entre los

juristas, en que el juez decide la cuestión principal ventilada en el juicio o algunas de carácter material o procesal que hayan surgido durante la tramitación del mismo.

José Becerra Bautista, se refiere a la sentencia en sentido general y la sentencia en primera instancia. "Sentencia en general es la resolución del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza vinculativa, una controversia entre partes". La sentencia de primera instancia es la resolución formal vinculativa para las partes que pronuncia un tribunal en primer grado, al agotarse el procedimiento dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos".

Alcalá Zamora la define como: "La declaración de voluntad del juzgador de voluntad del juzgador acerca del problema de fondo controvertido u objeto del proceso"

Fix Zamudio la define como: "La resolución que pronuncia el Juez o Tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación del proceso".

Couture le da los dos últimos significados, el primero como acto jurídico procesal, por ser un acto procesal que decide la causa o punto sometido a su conocimiento que emana de los agentes de la jurisdicción, y el segundo como documento, es decir la pieza escrita o

texto en el que plasma la decisión que emite el tribunal.

La sentencia en general, es la resolución del Organó Jurisdiccional que dirime una controversia entre partes.

El carácter de definitivo de la sentencia proviene de su naturaleza jurídica, que el Tribunal correspondiente la dicta, pues la posibilidad de modificarla depende de si es impugnada.

Asimismo, Couture ha estudiado a la sentencia como hecho, acto y documento.

Como hecho, la sentencia es un hecho humano, un acto nuevo jurídico, no existente antes de su realización.

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

Es la actividad mental del Juez: que va aislando los conceptos y las situaciones, con base en el estudio que realizó de los argumentos y las pruebas hechas valer, es así que surge lo que se le considera la

Génesis lógica de la sentencia.

Se concluye que la sentencia, es el acto en el que se emite un juicio sobre la conformidad o no de la pretensión con el derecho objetivo.

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

2. REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES.

Las sentencias deben satisfacer requisitos de forma y fondo; los requisitos formales son aquellos requisitos de estructura, que presenta estas cuatro secciones:

1. El preámbulo o identificación.- Es el deben vaciarse todos los datos que sirvan para identificar plenamente el asunto.

2. Resultandos o narración.- Son las consideraciones de tipo histórico descriptivo, en las cuales se relatan los antecedentes del asunto, refiriendo a la posición de cada una de las partes, sus argumentaciones, las pruebas ofrecidas. Es la exposición de los hechos acontecidos durante el procedimiento, o sea la síntesis de los puntos a través de la demanda, contestación, los medios de prueba ofrecidos y desahogados por cada parte, los problemas jurídicos planteados y las incidencias que van a ser materia de la resolución.

3. Considerandos.- Se trata de la parte medular de la sentencia, ya que es aquí donde el Juez llega a las conclusiones, resultando del análisis y de la confrontación hecha entre las pretensiones del actor y las resistencias del

demandado, valiéndose para ello de todas las pruebas vertidas por éstos, la aplicación de la norma abstracta a las situaciones de hecho planteadas por las partes. Es decir son el resultado de las reflexiones que hizo el juzgador, tomando en cuenta las pruebas y alegatos de las partes en conflicto, en concordancia con los fundamentos aplicables al caso concreto.

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

Los requisitos materiales o de fondo son los aspectos esenciales de contenido que toda sentencia debe tener, que son de acuerdo con De Pina y Castillo Larrañaga: congruencia, motivación y exhaustividad.

La congruencia, se refiere a la relación o correspondencia que debe existir entre lo aducido por las partes lo considerado o resuelto por el Tribunal.

La motivación, es la obligación que tiene toda autoridad de expresar

claramente las razones y fundamentos de su resolución; esto tiene soporte constitucional en el artículo 16, en el que se consagra el derecho de que todo gobernado a que todo acto de autoridad que restrinja su esfera jurídica y económica, tenga que emanar de autoridad competente y ésta deba fundar y motivar sus actos; esto es, que la autoridad está obligada a expresar los preceptos o principios jurídicos en los que funda su actuación (fundamentación) y los motivos o razonamientos, que la lleven a aplicar esos principios jurídicos al caso concreto (motivación).

La exhaustividad de la sentencia, este requisito es una consecuencia de los anteriores; se refiere a que el juzgador debe resolver respecto de todas las cuestiones planteadas por las partes y sólo sobre éstas. Analizando todos y cada uno de los medios de prueba ofrecidas por éstas.

3. CLASIFICACIÓN.

Las sentencias se clasifican en declarativas, constitutivas y de condena.

Las declarativas son aquellas que clarifican el derecho so la situación jurídica controvertida.

Las constitutivas son las que predominan en las cuestiones familiares y del estado civil, fijan nuevas situaciones jurídicas respecto del estado anterior.

Las de condena son las que señalan la conducta que debe seguir el demandado (o acusado en el proceso penal) con motivo del fallo.

Por lo que respecta a la autoridad de los fallos se distinguen dos clasificaciones:

La sentencia definitiva que es la que resuelve la controversia en cuanto al fondo, pero admite todavía medios de impugnación a través de los cuales las partes inconformes pueden lograr su modificación, revocación o anulación.

Y las sentencias firmes que son las que no admiten ningún medio de impugnación y que por lo mismo ha adquirido autoridad de cosa juzgada.

En materia fiscal el tipo de sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la declarativa, ya que sólo se limita a reconocer o negar el valor legal de una pretensión y no tienen el atributo de ejecutabilidad por no poder cumplirse de modo coactivo, de lo que se deriva que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene plena jurisdicción.

4. Objeto.

El objeto de la sentencia es dar una interpretación imperativa a las pretensiones en debate, porque si solo hubiera una pretensión, como en el Recurso Administrativo de Revocación, lo que se hace es el aplicar el derecho autoritariamente, limitándose a contestar al particular lo que la ley ordena, según lo entienda o lo quiera entender la autoridad administrativa y este probado ante ella.

Interpretar esa resolución de la autoridad administrativa, frente la pretensión opuesta del particular, es lo que motiva la instauración del proceso fiscal, en el cual la Sala, que se constituye como el Tercero imparcial, juzga los dos puntos de vista, y de entre ellos, obtiene una resolución.

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

5. CAUSALES DE ILEGALIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.

Las causales de ilegalidad de una resolución administrativa se encuentran contempladas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación que textualmente señala:

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

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

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

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

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

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

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación y motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

En relación a las causales de ilegalidad con la Ley de Justicia

Fiscal se introdujo entre otras instituciones a las causales e ilegalidad aunque éstas se habían incorporado ya a nuestro orden jurídico mexicano mediante el Recurso de Casación.

Reconociendo la doctrina dos causales de ilegalidad externa, la incompetencia y el vicio de forma o de procedimiento.

Los administrativistas J.M. Auby y R. Drago en su Tratado sobre el contencioso administrativo²⁰ definen la competencia "... como la aptitud jurídica de los individuos o de los organismos colectivos que constituyen las autoridades administrativas para llevar a cabo actos jurídicos a nombre de una persona pública. Ella constituye en consecuencia, un título jurídico que permite, bajo ciertas condiciones y con ciertos límites, llevar a cabo actos imputables a la persona pública". Por su parte Gabino Fraga sostiene que la "competencia en Derecho Administrativo tiene una significación idéntica a la capacidad en derecho privado; es decir, el poder legal de ejecutar determinados actos. Constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración."

Una interpretación congruente con la teoría sostenida por las definiciones anteriores está implícita en la siguiente tesis:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, COMPETENCIA DEL EXAMEN DE LA INCOMPETENCIA DEL FUNCIONARIO A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 238 , FRACCION I DEL CODIGO FISCAL...- La incompetencia del funcionario, a que se refiere el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, es aquella que se deriva de la inexistencia de normas legales que facuten a la autoridad, para la realización de determinadas atribuciones. Es decir, se contempla el conjunto de facultades otorgadas por la ley a determinadas autoridades, para establecer si su actuación se encuentra comprendida dentro de ellas o no. Lo anterior implica que el Tribunal Fiscal de la Federación, sólo debe analizar si la autoridad considerada como tal, con independencia del funcionario investido con dicho carácter, está facultada para la realización del acto impugnado. Así, la competencia del Tribunal Fiscal al examinar estas cuestiones, únicamente con lleva el análisis de la ley respectiva, para establecer si el funcionario que suscribe el acto está facultado por ella, con abstracción de la persona física que ostente el nombramiento correspondiente. Esto último, que comprende el análisis de la legitimación en la designación y ratificación del nombramiento de una persona en particular, no es facultad del Tribunal Fiscal de la Federación. Por último, cabe hacer la consideración de que ni la Carta Magna, ni el Código Fiscal de la Federación, ni la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, facultan a este último para analizar tales cuestiones, siendo por demás incongruente que un tribunal de carácter administrativo federal, realice el estudio sobre la validez del procedimiento seguido para tal designación de funcionarios pertenecientes a la Administración Pública Federal. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO."

El artículo 238 del Código Fiscal de a Federación establece la causal de ilegalidad por vicios formales o de procedimiento de la siguiente manera:

"II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda el 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."

²⁰ Traité de Contentieux Administratif.- Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.- Paris, 1962.- p. 539.

En relación a la primera fracción, señala que no cualquier vicio de forma o de procedimiento se sanciona con nulidad, es requisito indispensable que la formalidad omitida o cumplida en forma irregular sea una formalidad substancial o que afecte las defensas del particular y en la segunda se señala que la ausencia de fundamentación o motivación se trata como vicio formal.

Respecto a la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación establece:

"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."

En derecho administrativo se distingue de manera muy clara el motivo y el fin. Los motivos que algunas veces llamamos causa o base legal del acto son el conjunto de elementos objetivos de hecho o de derecho que son el fundamento del acto y que son absolutamente independientes de la psicología de su autor. El fin, por el contrario, es la intención subjetiva que anima al autor del acto... explicando esto que el control de motivos opere junto con la causal de violación de la ley.

6. TIPOS DE SENTENCIA.

Para su efecto las sentencias se clasifican como: declarativas, de condena y constitutivas.

a) Declarativas.- Son aquellas que clarifican el derecho o la situación jurídica controvertida.

b) De Condena.- Son las que señalan la conducta que debe seguir el demandado (o el acusado en el proceso penal) con motivo del fallo.

c) Constitutivas.- Son las que predominan en las cuestiones familiares y del estado civil, fijan nuevas situaciones jurídicas respecto del estado anterior.

Por lo que respecta a la autoridad de los fallos se distinguen dos clasificaciones: Sentencias Definitivas y Firmes.

a) Sentencia Definitiva.- Es la que resuelve la controversia en cuanto al fondo, pero admite todavía medios de impugnación a través de los cuales las partes inconformes pueden lograr su modificación, revocación o anulación.

b) Sentencias Firmes.- Son aquellas que no admiten ningún medio de impugnación y que por lo mismo ha adquirido la autoridad de cosa juzgada.

En materia fiscal el tipo de sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la declarativa, ya que sólo se limita a reconocer o negar el valor legal de una pretensión y no tienen el atributo de ejecutabilidad por no poder cumplirse de modo coactivo, de lo que se deriva que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene plena jurisdicción. Robusteciendo tal situación la Jurisprudencia que textualmente señala lo siguiente:

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

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1988 al Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte. Salas y Tesis Comunes. Volumen VII p. 3212.

Cabe señalar que no todas las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son declarativas, existe por lo menos un caso que resulta excepcional, el establecido en la fracción II del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que le otorga competencia para conocer en materia de ingresos indebidamente percibidos por el Estado, en donde en su caso podrá emitir una sentencia de condena, además de que si bien es cierto que en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 se limitaba la competencia material del Tribunal a lo estrictamente fiscal con el paso

del tiempo se ha ampliado a otras materias que rebasan el modelo diseñado en 1936, por lo que considero que poco a poco se está dando al Tribunal plena jurisdicción.

7. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

El vocablo latino *impugnare* proviene de *in* y *pugnare* que significa luchar, contra, combatir, atacar.

El concepto de medios de impugnación alude, a la idea de lucha contra una resolución judicial de combatir jurídicamente su validez o ilegalidad.

Alcalá y Zamora nos dicen que "los medios de impugnación son los actos procesales utilizados por las partes que se encuentran dirigidos a la obtención de un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos, al estimarse que la resolución del juzgador no se encuentra apegada a derecho, en cuanto al fondo o forma.

Estos medios de defensa suelen de acuerdo a la Teoría del Proceso clasificarse de diversas formas, siendo las más importantes:

1. Por su generalidad, que pueden ser ordinarios y especiales, los primeros se utilizan para impugnar cualquier resolución judicial, mientras que los segundos son aquellos que sirven para impugnar determinadas resoluciones judiciales, señaladas en concreto por la propia ley.

2. Por su identidad, se consideran verticales y horizontales; son verticales cuando el Tribunal que debe

resolverlos, llamado *ad quem* es diferente a aquél quien dictó la resolución impugnada, Tribunal o Juez *a quo*; y son horizontales cuando Tribunal que dictó la resolución es el mismo que resuelve la impugnación.

3. Por los poderes del Tribunal, que pueden ser de anulación cuando el Tribunal que conoce de la impugnación decide sólo sobre la nulidad o la validez de la resolución o procedimiento impugnado; de sustitución cuando el Tribunal *ad quem* sustituye al juez *ad quo*, por lo que puede confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada; por último en los medios de control el Tribunal *ad quem* no invalida o convalida la resolución impugnada, ni la confirma, modifica o revoca, sino que se limita a resolver sobre su aplicación.

CAPITULO VI.

**EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO Y LA FACULTAD DE SUPLIR LA
QUEJA DEFICIENTE.**

1. EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO.

En el presente capítulo se estudiara este principio en razón de que es necesario ya que este principio rige nuestro procedimiento contencioso administrativo; y en cuanto a la suplenia de la queja no opera en el mismo, pero es necesario su estudio para no confundirla con la Máxima Iura Novit Curia o con que con la aplicación de esta última se confunda que lo que se pretende es suplir la deficiencia de las demandas presentadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Este principio impone una norma de conducta al órgano de control, consistente en que los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un juicio de garantías, sólo debe analizar los conceptos de impugnación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos.

2. LA IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO.

Este principio no rige la procedencia de la demanda de nulidad, sino como ya se señaló en el punto anterior impone una norma de conducta al órgano de control, consistente en que, en los fallos que aborden la cuestión planteada en un juicio contencioso administrativo, sólo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de ilegalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos.

En razón de este principio, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene libertad para apreciar todos los posibles aspectos ilegales del acto reclamado, sino que está constreñido a ponderar únicamente aquellos que se traten en la demanda de nulidad a título de conceptos de violación, mismos que implican limitaciones insuperables a la voluntad judicial decisoria.

En su faceta opuesta, el citado principio equivale a la imposibilidad de que el Tribunal supla las deficiencias de la demanda respectiva, colme las omisiones en que haya incurrido el actor en la parte impugnativa de los actos reclamados, o de que lo sustituya en la estimación jurídica de dichos actos desde el punto de vista ilegal.

Uno de los efectos inherentes al principio de estricto derecho

consiste en la restricción del arbitrio judicial, que, a merced, a él, sólo se vierte para valorar jurídicamente los conceptos de violación expuestos en el escrito de demanda con el fin de declararlos fundados o infundados; pero también es cierto que si el juzgador, después de haberlos considerado infundados, oficiosamente y de manera ilimitada formula apreciaciones de ilegalidad de los actos impugnado para declarar la nulidad, asume indebidamente el papel de actor, convirtiéndose en la contraparte de las autoridades demandadas y el tercero interesado, rompiendo así el principio, así el principio de igualdad procesal y alterando la litis en el juicio de nulidad.

La observancia a dicho principio encubre, en muchos casos, verdaderas injusticias o notorias aberraciones que puedan entrañar los actos impugnados, al obligar al órgano de control a ceñirse estrictamente a una pobre, ineficaz o equivocada defensa de los derechos o intereses jurídicos del actor; mas tales inconvenientes no deben preconizar la facultad ilimitada de suplir toda demanda de nulidad deficiente, pues es obvio que los extremos opuestos nunca brindan ninguna solución correcta, por las desventajas que representa su radicalidad.

Dicho principio y la facultad de suplir la queja (en amparo) o demanda deficiente, deben coexistir separadamente, esto es, operar en supuestos diferentes. La fracción II del artículo 107 Constitucional,

prevé la facultad de suplir la deficiencia de la queja, se infiere, que fuera de los casos en que dicha facultad es ejercitable, opera el citado principio, el cual, por otra parte se consigna en el artículo 79, párrafo segundo de la Ley de Amparo, respecto de los juicios de garantías en materia civil contra actos de las autoridades judiciales "por inexacta aplicación de la ley".

3. LA SUPLENCIA DE LA DEMANDA Y DEL RECURSO DEFICIENTE

Suplir la deficiencia de la demanda implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de nulidad, sino que, para decretar la nulidad, el órgano jurisdiccional puede hacer valer oficiosamente cuestiones que la ley permite de los actos administrativos impugnados.

El concepto queja, que importa la materia sobre la que se ejerce la mencionada facultad equivale al de "demanda de amparo" de donde se colige obviamente que suplir la deficiencia de la queja entraña "suplir la demanda de garantías", y en el contencioso administrativo la demanda de nulidad.

La idea de "deficiencia" tiene dos acepciones: la de falta o carencia de algo y la de imperfección. Por lo que, suplir una deficiencia es integrar lo que falta, remediar una carencia o subsanar una imperfección, es decir, completar o perfeccionar lo que está incompleto o imperfecto.

Una demanda de nulidad puede ser deficiente, en consecuencia por omisión (falta o carencia) o por imperfección. De donde se infiere que suplir su deficiencia significa colmar las omisiones en que se haya incurrido o perfeccionarla, esto es completarla.

4. ANTECEDENTES DE LA SUPLENCIA DE LA DEMANDA Y DEL RECURSO DEFICIENTE.

Para efectos de estudio del presente trabajo y con el objeto de llegar a diferenciar la suplencia de la demanda en materia fiscal, con nuestra máxima en estudio en razón de que ésta no de pauta a confundirse una con otra, estimamos que es necesario citar brevemente los antecedentes de la suplencia de la demanda y del recurso deficiente en materia de amparo, ya que es en esta área del derecho donde más se ha llegado a profundizar al respecto como a continuación se señala y tal como lo expone Ignacio Burgoa, en el libro el Juicio de Amparo:

1. Tratándose del amparo contra leyes, la suplencia se estableció en las reformas del año de 1950 que entraron en vigor en mayo de 1951. Ya se ha dicho que en este caso la suplencia opera cuando la jurisprudencia de la Corte haya declarado inconstitucional una ley y los actos reclamados sean aplicativos de la misma.

2. Respecto de la suplencia en amparos laborales y en beneficio sólo del trabajador quejoso, el artículo 107 de nuestra Constitución en su fracción II, tercer párrafo, establecía que tal suplencia operaba en el caso de que se hubiese encontrado alguna violación manifiesta de la ley

que hubiese dejado al quejoso sin defensa. Por tanto, la facultad supletiva se extendía a todas las violaciones legales que se hubieren cometido durante el procedimiento laboral del cual haya emanado el acto combatido en amparo y que hubiesen colocado al trabajador en un estado de indefensión.

La suplencia de la queja deficiente en amparos laborales y en beneficio del trabajador quejoso, se inspira en un espíritu proteccionista del obrero, quien por circunstancias económicas fáciles de suponer, no se encuentra generalmente en situaciones de expensar los honorarios de un abogado especializado en materia de amparo, para que con habilidad y competencia le redacte su demanda de garantías.

3. En cuanto a los amparos en materia penal, la suplencia de la deficiencia de la queja era una facultad que podía ejercitarse por el Juez de Distrito, Tribunal Colegiado de Circuito o Suprema Corte, en los casos en que hubiera contra el agraviado una violación manifiesta de la ley que lo dejara sin defensa o cuando se le hubiese juzgado por una ley que no era exactamente aplicable al caso. En materia penal, la facultad de suplir la deficiencia de la demanda podía desempeñarse en dos sentidos distintos, a saber: para reparar las violaciones legales manifiestas que dejaran sin defensa al quejoso, y para remediar la inexacta aplicación de la ley que hubiera originado una condena en su perjuicio, protegiéndose en esta última hipótesis, el principio de "nullum

delictum, nulla poena sine lege", que como garantía individual se consagra en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional.

4. La suplencia de la queja deficiente también opera en los juicios de amparo que versan sobre materia agraria como una obligación del órgano de control, en el caso de que los quejosos sean núcleos de población en estado comunal o ejidal o ejidatarios o comuneros en particular. Esta hipótesis se consagró en la adición practicada a la fracción II del artículo 107 constitucional por Decreto Congressional de 30 de octubre de 1962, y a iniciativa del Presidente de la República ante el Senado el 26 de diciembre d 1959.

5. Ha existido la tendencia a establecer también la suplencia de la queja en los juicios de amparo en que los menores de edad e incapaces figuren como agraviados. Reformándose la fracción II del artículo 107 constitucional se reformó para consignar la suplencia de la deficiencia de la queja en los juicios de amparo promovidos contra actos que afecten los derechos de menores incapaces. La mencionada reforma constitucional exigió para su operatividad, las modificaciones conducentes a diversos preceptos de la Ley de Amparo, tales como los artículos 76, 78, 79 y 91.

5. LA SUPLENCIA DE LA DEMANDA Y EL RECURSO DEFICIENTE EN MATERIA FISCAL.

Como ya había señalado en puntos anteriores, pese a los beneficios que representó la suplencia de la queja en el juicio de garantías al quedar regulada en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, esta figura no fue incluida en el Código Fiscal de la Federación de forma inmediata ni en los mismos términos, ya que dentro del juicio contencioso administrativo es característico del mismo el principio de estricto derecho que, es un principio que va en contra de la figura de la suplencia de la queja. Posteriormente, el Código Fiscal de la Federación sufrió dos importantes reformas en las que se incorpora la suplencia del error y la cuestión efectivamente planteada, figuras que consideramos son derivadas de la Máxima Iura Novit Curia, mismas que dan la pauta para su aplicación, incluyéndose así en 1995 en el artículo 238 del referido código, pero sin introducir la figura de la suplencia de la queja.

Lo anterior en razón de que como ya se señaló, en materia fiscal no está permitida la misma ya que de lo contrario iría en contra del principio de estricto derecho que rige a la materia, acogido por el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, que textualmente señala la aplicación estricta de las disposiciones fiscales:

ARTICULO 5. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas como a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto,

base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza del derecho fiscal.

Asimismo, el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo señala:

ARTICULO 76 BIS. Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia;

II. En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo;

III. En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta ley;

IV. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará a favor del trabajador;

V. En favor de los menores de edad e incapaces; y

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

Asimismo, el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación señala:

ARTICULO 237. Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por la leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la ilegalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Vista las transcripciones anteriores se desprende que la suplencia de la queja en nuestro procedimiento contencioso administrativo no esta contemplada, aún mas, se desprende claramente el principio de estricto derecho, aunque consideramos que es notoria la intención del legislador de atenuar el principio de estricto derecho, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está facultado para suplir la deficiencia en la cita de preceptos y se encuentra obligado a resolver la cuestión efectivamente planteada, atendiendo a la causa petendi, la facultad de hacer valer hechos notorios, así como hacer valer de oficio ciertas ilegalidades y que se puedan

resolver las mismas a favor del accionante, pero sin poder anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda. Por lo que se corrobora que la suplencia de la demanda en materia fiscal no opera.

Sirve de sustento lo anterior la tesis siguiente:

PARTICIPACION DE UTILIDADES. ASPECTOS LABORAL Y FISCAL. Los preceptos que establecen derechos de los trabajadores, consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben interpretarse de forma que cumplan sus altos fines de protección a la clase trabajadora, y en esta materia hay suplencia de la queja, en términos del artículo 76 de la Ley de Amparo. Por el contrario, en materia fiscal, se debe aplicar una interpretación rigurosa de las normas que establecen cargas en contra de los causantes, como lo establece el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación. De esto se sigue que, al examinar las cuestiones que sobre participación de utilidades dictan las autoridades fiscales, se deben aplicar dos raseros: uno para proteger en forma tutelar los derechos de los trabajadores, y otro para proteger en forma estricta los derechos de los causantes, Y aunque el artículo 123 constitucional, en su fracción IX, inciso e), señala que para determinar el monto de las utilidades se tomará como base de la renta gravable, también es que se señala que los trabajadores podrán, ante autoridades de la Secretaría de Hacienda, formular las objeciones que estimen pertinentes. Pero en el amparo esas observaciones se deben examinar con el espíritu tutelar de la legislación laboral. Lo que no implica que para determinar diferencias en el pago del impuesto se deba de perder de vista la aplicación normativa estricta de que habla el artículo 11 del Código Fiscal. De todo lo cual se tiene que concluir, para que la interpretación de las normas aplicables permita la operación normal de todas ellas, en las condiciones especiales de mezclar cuestiones fiscales con obligaciones laborales, que las resoluciones que recaigan respecto de las objeciones hechas por los trabajadores a la base gravable declarada por la empresa deberán ser examinadas con espíritu tutelar, para que surtan sus plenos efectos en materia laboral. Y para que puedan aprovechar a la autoridad fiscal en el campo de los créditos por diferencias de impuestos, las autoridades fiscales se deberán preocupar por dar a sus resoluciones a las objeciones de los trabajadores una fundamentación estricta y rigurosa, en términos del artículo 11 del Código Fiscal. Sólo en esta forma se tutelan los intereses de los trabajadores, protegidos por el artículo 123 constitucional con espíritu tutelar, y los derechos de los causantes protegidos

por el artículo 31, fracción IV, constitucional, con espíritu de interpretación estricta. Y de todo esto se concluye que al aprobar la resolución que resolvió favorablemente las objeciones de los trabajadores, para el efecto del reparto de utilidades, no implica que quede aprobado el cobro posterior de posibles diferencias de impuesto, aspecto en el cual quedan a salvo los derechos de las empresas para alegar cuestiones de estricto derecho o de suplencia de la queja, que estima no satisfechas en la resolución anterior que se refería a objeciones de los trabajadores sobre el reparto de utilidades. Es decir, la determinación de un ingreso gravable para que sirva de base al reparto de utilidades, con motivo de las objeciones de los trabajadores, dejando a salvo los derechos del fisco para ejercer nuevamente sus facultades, sólo podrá tener efectos en materia fiscal si se han respetado las normas de estricto derecho establecidas en el artículo 11 del Código Fiscal, que hablan de interpretación restrictiva, en relación con el artículo 76 de la Ley de Amparo, que prohíbe la suplencia de la queja en materia fiscal.

Séptima Epoca, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 127132 Sexta Parte. Pag. 113, Amparo en Revisión 1151/78. Ingenio Tala S.A. 15 de agosto de 1979, unanimidad de votos, ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

CAPITULO VII.
LA MÁXIMA "IURA NOVIT CURIA"

1.- CONCEPTO

Uno de los principales expositores y estudiosos de esta Máxima es Santiago Sentis Melendo en su libro titulado el Juez y el Derecho, en el que señala como sentido jurídico generalmente aceptado de la máxima en estudio el siguiente:

a) Traducción Literal. La traducción de iura novit curia no puede ser otra que "el juez (la Corte, el Tribunal, el Magistrado o, en general, la autoridad judicial) conoce los derechos"; para traducirlo, como es corriente, "el Juez conoce el derecho", sería necesario que la dicción latina fuese ius novit curia.

b) Interpretación corriente.- Ha de reconocerse que, tanto los autores como la jurisprudencia, en la mayor parte de los casos sin preocuparse de discriminar entre el uso de la voz iura y el de la voz ius, han entendido este aforismo como expresivo del conocimiento del derecho objetivo, por parte del juez. Precisamente aquellos que, como Savigny y Manzini, utilizan la voz en singular, no hacen otra cosa que acentuar ese concepto, desde el momento en que indican que la construcción en plural (más generalmente utilizada) tenga sentido diverso.

c) Posición intermedia.- El plural iura no podía referirse a derechos objetivos; y que su indiscutible forma gramatical debía ser un reflejo de derechos que no podían ser otros que los subjetivos.

Parecía posible que las disquisiciones jurídicas del abogado al que el juez interrumpió (sin olvidar que todo ello no pasa de ser una suposición, a mi entender, totalmente gratuita) se refirieran al derecho subjetivo de su patrocinado y no a la norma jurídica reguladora del mismo y, además, esta concepción ofrecía la utilidad de poderse relacionar fácilmente con los preceptos, tal como suelen encontrarse en la mayoría de los códigos procesales, relativos a la indicación del derecho de las partes, y que, en mi opinión, es exigencia legal que puede referirse al derecho subjetivo de la parte y no al precepto del código en que se apoya.

Este concepto de que el aforismo se refiere al derecho subjetivo no es extraño a nuestra jurisprudencia, la cual, con reiteración ha declarado que la clasificación de las obligaciones, de los contratos y, en general, de las relaciones jurídicas controvertidas, corresponde al juez, que no está obligado a aceptar la hecha por las partes.

En la jurisprudencia extranjera se puede encontrar algún ejemplo de dirección opuesta, al resolver que un contrato de arrendamiento de servicios no puede ser tratado y resuelto como obligación de dar, y que los jueces deben de declarar en sus fallos el derecho de los litigantes con arreglo a las acciones deducidas, y no suplir de oficio las deficiencias y errores en que las partes hayan incurrido.

Así mismo, del análisis gramatical de la traducción de cada una de las tres palabras que integran el brocardo puede resultar el verdadero sentido jurídico. De esas tres palabras que ha de traducirse, según hemos visto, "el juez conoce los derechos", el sujeto de la oración es curia, el verbo es novit, y la otra palabra iura es el complemento directo. Este complemento es lo más interesante de la oración, y en su estudio me detendré especialmente. Sin embargo, no puede prescindirse del examen de los otros dos términos de la oración..

a) CURIA

Esta voz, que constituye el sujeto de la oración es la forma de nominativo singular femenino, primera declinación, de curia, curiae. Sus significados en latín son múltiples, como también en castellano. El significado que la Academia Española le atribuye a esta acepción es el de Corte, encontrándose en esta acepción.: "Conjunto de todas las personas que componen la familia y comitiva del rey". Es decir en un sentido que antiguamente era normal y obvio, curia podía tener un significado mucho más amplio que el restringido y concreto en que hoy la tomamos: primera aceptación de la palabra curia "tribunal donde se tratan los negocios contenciosos".

La palabra curia en la locución curia romana: "conjunto de las congregaciones y tribunales que existen en la corte del Pontífice romano para

el gobierno de la Iglesia Católica. Curia, no significa, por tanto, el tribunal particular y concreto donde se tratan los negocios contenciosos (y menos aún el juez), sino el conjunto de la comitiva del rey, o de los organismos y tribunales en general para el gobierno de una nación.

Y de todo esto, de este mecanismo en su conjunto, en su más o menos compleja integridad (que es lo que antiguamente se entendía por curia) dice el axioma que novit iura, que conoce los derechos.

b) Novit.- Más nos ayuda a aclarar el sentido del aforismo el verbo que figura en él. Ese predicado verbal novit, constituye la tercera persona del singular del pretérito perfecto de nosco, noscis, noscere, novit, notum, que significa conocer. ¿Qué tiene de particular esta forma verbal y cuál es su influencia en el sentido del aforismo? En primer lugar, que se trata de un verbo de los llamados incoativos, cuya acción es progresiva, ascendente, hacia un final que no puede lograrse de un solo golpe, súbitamente.

c) iura. De las tres palabras que conforman el brocardo, estamos ante la más importante. Couture señala: iura no tiene solamente el sentido d derecho objetivo. Si tal fuera se habría dicho ius". Augenti al respecto señala que el brocardo debió surgir utilizando el singular ius que posteriormente se convirtió

en iura, como se conoce en la actualidad. Manzini y Savigny, utilizan este brocardo al contrario, empleando actualmente el singular con prescendencia de su forma histórica.

El nombre de iura sirve en la nueva época como denominación técnica de los escritos supérstites de la jurisprudencia. Habiendo una larga etapa de la historia del derecho en que por iura se ha entendido el derecho objetivo. En otra etapa, a la que hace referencia Augenti, por iura se entiende los derechos subjetivos. Liebman nos dice que no necesitan prueba "las normas jurídicas": las mismas las conoce el Juez (iura novit curia) que podrá aplicarlas según su ciencia y conciencia, independientemente de lo que las partes puedan sostener a este respecto (narra mihi factum, dabo tibi ius", es evidente que iura son las normas; lo cual aparece con mas claridad en Redenti cuando nos habla de la adopción y la vigencia de "normas (iura) que regulen tanto las atribuciones y las actividades de aquellos organismos como la conducta de los individuos en la sociedad"; en Calamandrei al decirnos que el aforismo iura novit curia no es solamente una regla de derecho procesal para significar que el juez debe de encontrar de oficio la norma aplicable al hecho.

d) Significado del brocardo, en una interpretación simple y sin dificultad sería "El juez conoce los derechos". A través del análisis llevado a cabo de cada uno de los términos de la oración, parece evidente que iura, "los derechos", no se refiere a otra cosa que a las normas jurídicas aplicables.

Al parecer con esa forma y significado debió nacer conservarse a lo largo de los siglos; y que cuando algún autor moderno lo ha puesto en singular, no ha hecho otra cosa que darle la forma que tendría en latín de haberse formado en la época actual.

Cuando se cita el aforismo, con más frecuencia se contempla el derecho objetivo, sin embargo, algunos estudiosos han señalado la dirección del derecho subjetivo, indicando que la ley puede ser citada por las partes en cualquier momento del proceso, pero siempre que se vincule a la relación jurídica determinante de la acción o una rectificación del derecho invocado; derecho en sí, no norma particular. Cuando de habla de derechos se habla de los subjetivos.

Si el juez conoce el derecho (sea como facultad, sea como obligación), ese derecho no puede ser otro que el que forma parte de la relación controvertida. La referibilidad del aforismo a los derechos subjetivos y al derecho objetivo está admitida, con toda claridad, por Alsina cuando dice "aunque las partes no invoquen el derecho, o lo hagan en forma errónea, al juez corresponde calificar la relación sustancial en litis y determinar la norma jurídica que rige".

Santiago Sentis Melendo señala que el significado exacto del aforismo, es el conocimiento del derecho objetivo, de la norma jurídica, por parte del juez. La extensión del aforismo y aplicación normal del mismo alcanza a los

derechos subjetivos hechos valer por los litigantes.

Eduardo Pallares en su diccionario de Derecho Procesal Civil, define a la IURA NOVIT CURIA como un proloquio latino que literalmente quiere decir "El juez (o Tribunal) conoce los derechos". A veces se cambia el vocablo iura por ius, y entonces significa "el juez conoce el derecho". Su sentido doctrinal produce las siguientes consecuencias: I. El juez está obligado a conocer el derecho aplicable en el juicio, excepto cuando se trata de derecho extranjero o de derecho consuetudinario, según nuestro código; II. Las partes no tienen la carga de probar el Derecho salvo dichas excepciones; III. Las omisiones en que incurren los litigantes al citar o alegar el derecho deben ser suplidas o corregidas por el juez, que no está vinculado en forma alguna por dichos errores u omisiones.

Jorge W. Peyrano: Iura Novit Curia, cuya aceptación se traduce en la necesaria libertad con que debe contar el sentenciante para subsumir los hechos alegados y probados por las partes, dentro de las previsiones normativas que rijan el caso. Libertad que subsiste aun en la hipótesis de que los litigantes hubieran invocado la aplicabilidad de otras disposiciones.

Calamandrei: el principio iura novit curia no significa solamente que el juez, como órgano del Estado, tiene el deber de conocer la ley aun cuando las partes la ignoren o no la entiendan, sino que significa, además que tiene, lo mismo que cualquier particular, el poder de poner en obra a este fin fuera

del proceso, todos los medios de investigación de que el estudioso puede servirse para procurarse el conocimiento del derecho históricamente vigente, y el derecho procesal no prohíbe al juez las iniciativas y las curiosidades, cuando éstas se dirigen a colmar las lagunas de su cultura jurídica.

Resulta evidente que tal búsqueda constituye un verdadero deber para el sentenciante si se repara en su carácter de órgano técnico encargado de la tarea e aplicar rectamente el derecho. Por ello es que debe suplir la ignorancia normativa de los contenedores, o en su caso, subsanar el yerro cometido por éstos al fundar normativamente sus pretensiones y defensas.

2. ANTECEDENTES

No ha de considerarse extraña la carencia de datos exactos relativos a la aparición del aforismo. Como tantas otras máximas, ésta es la expresión de un punto de vista o de una opinión general que, en un cierto momento, encuentra su manifestación concreta.

La única coincidencia en el punto, estriba en que se reconoce, sin discusiones, que ya era invocado en la Edad Media, en especial durante el decurso del siglo XIII.

Igualmente media consenso acerca del motivo por el cual apareció en el firmamento doctrinario y jurisprudencial, el brocárdico sub examine. Motivo que no fue otro, según la opinión generalizada, que intentar poner costo a las interminables disquisiciones normativas efectuadas por los curiales ante el tribunal.

Alsina al respecto dice: No se conoce el origen de este aforismo; pero ya en el siglo XIII se lo utilizaba como traducción latina de una expresión que en esa fecha se hizo corriente, debido a la inclinación cada vez más acentuada de los letrados hacia las cuestiones de derecho con descuido de los hechos, lo que obliga frecuentemente a los jueces a interrumpir la exposición previniendo aténgase el letrado a los hechos, que el tribunal conoce el derecho.

Augenti nos dice que en el siglo XIV estaba en vigor el principio que el aforismo traduce, pero que éste, en la expresión aceptada, es de época posterior, como lo demuestra, dice, el hecho de que, en aquel siglo la voz iura no se utilizaba para significar el derecho objetivo sino los derechos subjetivos; para significar el derecho objetivo, y más si se quería contraponer el derecho al hecho, se usaba siempre la voz ius. La frase antes transcrita tuvo suerte, y con posterioridad ius se convirtió en iura, habiendo llegado así a nuestros días.

3. EL CONOCIMIENTO DEL DERECHO COMO DEBER DEL JUEZ

Si el juez está en principio ligado a la ley y no a los errores de planteo o de invocación de los litigantes, se comprende que un deber profesional del mismo es el de conocer las normas que ha de aplicar al resolver una litis, funcionando como regla general ese deber profesional.

Este deber va encausado a que el derecho al regir como un orden jurídico que se ha forjado paralelamente a la existencia del ser humano al integrarse en un conglomerado social, el juzgador o en este caso específico el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el encargado de la impartición de justicia administrativa, existe una estructura en el orden jurídico de orden moral que permite valorar si la norma jurídica es buena o mala, determinado de la concordancia entre ambas si es justa o injusta, determinación que es llevada a cabo al impartir justicia por el juzgador o Tribunal, ya que el mismo al conocer el derecho debe atender al conocimiento del mismo y a los valores que debe de observar al resolver una controversia.

Lo anterior es así, ya que como lo habíamos mencionado previamente la justicia institucional implica un acto jurisdiccional que va más allá del derecho escrito y trasciende al quehacer filosófico del derecho, referido a la ética del derecho, enfocando el objeto material del derecho desde el punto

de vista de sus últimas causas y conlleva a una disciplina de discernir al derecho en su universalidad lógica, valorando a un criterio de justicia trazado con la razón. Hablándose ya que la máxima iura novit curia su objeto deriva de los preceptos legales, de la doctrina científica y de la jurisprudencia, la máxima hace referencia tanto a los derechos objetivos como a los subjetivos, ya que si bien el juez conoce la norma de derecho aplicable al caso controvertido, no está menos obligado a conocer el derecho subjetivo que tiene su origen en los hechos que las partes deben exponerle, por lo que esta máxima hace referencia a los derechos objetivos y subjetivos de forma integral. Por lo que la justicia debe trasladar al derecho objetivo la esencia de la juricidad, la esencia de la justicia observando un criterio practico que trate de aplicar con equidad al caso concreto los derechos y obligaciones.

Por lo que en la labor de impartición de justicia el juzgador debe de compaginar, engranar, embonar el derecho con la justicia.

Dentro del Contencioso Administrativo Federal, la labor que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como Juzgador es primeramente realizar una labor jurisdiccional respetando el debido proceso legal previsto como una garantía individual y que en el juicio contencioso administrativo funciona tal principio para ambas partes, particulares y autoridades, haciendo iguales a los desiguales, y que al momento de resolver la litis, es decir, al momento de emitir la sentencia respectiva, se

cuenta la oportunidad de considerar que existen parámetros de justicia que son susceptibles de pronunciarse, sin que vayan en detrimento del "debido proceso legal", aplicados equitativamente para ambas partes en el juicio contencioso administrativo, lo anterior en razón de que el resolver la cuestión que le fue planteada, es decir cuando conozca los hechos junto con la innovación del derecho que plantean las partes, el Tribunal como Órgano Jurisdiccional debe declarar el derecho.

CAPITULO VIII
ANÁLISIS DEL ARTICULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

En el presente capítulo, en primer término transcribiremos el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación:

ARTICULO 237. Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por la leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la ilegalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la legalidad de la resolución impugnada.

Es importante citar las reformas que ha sufrido el citado artículo ya que han sido de gran importancia para la impartición de justicia dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, se hará referencia primordialmente y de forma concreta de las reformas realizadas a este artículo a partir del 31 de diciembre de 1985.

Lo anterior en razón de que es importante realizar esta cita ya que es a partir de esta reforma que el juicio fiscal válidamente puede considerarse como de litis abierta y es de gran importancia para la emisión de sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior es así, ya que la figura de la suplencia del error fue incluida en nuestro Código Fiscal mediante reforma que fue publicada el 31 de diciembre de 1985 en el Diario Oficial de la Federación en el segundo párrafo del artículo 237 en el que se estableció que:

"... Las salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación...."

Dicho texto hasta la actualidad no ha cambiado su contenido, únicamente hubo una segunda reforma que se publicó en el Diario Oficial de

la Federación el 5 de enero de 1988, en la que se pasó del segundo al tercer párrafo de dicho artículo.

Pudiéndose observar que la adición que se realizó al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación fue motivo de la reforma esencial que sufrió el artículo 79 de la Ley de Amparo, el que en la actualidad regula la suplencia del error y la cuestión efectivamente planteada. Ello sustentando el texto contenido en la exposición de motivos de la citada adición la que textualmente señaló:

"Finalmente, siguiendo el lineamiento de preferencia del fondo sobre la reforma, adoptado por el H. Congreso de la Unión en el periodo ordinario de sesiones inmediato anterior, al aprobar las reformas al artículo 79 de la Ley de Amparo, se considera necesario adicionar el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, con un segundo párrafo que autorice a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación para interpretar los documentos procesales de la fase postulatoria en su sentido integral, y para corregir los errores en la cita de los preceptos, con el fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, lo cual no significa que se permitirá suplir las deficiencias de los planteamientos de las partes y, por lo mismo, se mantiene el principio de estricto derecho que desde sus orígenes ha orientado al contencioso fiscal.

Igualmente se considera indispensable adoptar el principio, ya aceptado por la legislación del juicio de amparo, en el sentido de que la

autoridad debe interpretar los recursos administrativos examinando íntegramente los argumentos del recurrente y corrigiendo los errores en la cita de los preceptos con el fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, por lo que se propone adicionar el artículo 132 del citado código."

Cabe señalar que en la misma fecha en que se adicionó al artículo 237 del código fiscal, se adicionó el artículo 132 del mismo ordenamiento legal, con motivo de que este regula los lineamientos que deben contener las resoluciones dictadas en el recurso de revocación, siendo similar en su contenido.

Con la adición al artículo 237 del multicitado código se introduce la suplencia del error y la cuestión efectivamente planteada.

La suplencia del error atribuye al juzgador la facultad de corregir únicamente la cita equivocada de los preceptos legales que se consideren violados, es decir, si el actor señala como artículo violado el 38, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, alegando la incompetencia de la autoridad emisora del acto combatido, es notorio que la fracción del que se considera violado, no corresponde con lo esgrimido, supuesto en el cual la aplicación de la suplencia del error, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá corregir dicha fracción por la correspondiente IV, misma que establece que todos los actos administrativos se encuentren firmados por autoridad competente y declarar la nulidad por dicha causa de ilegalidad.

Como se puede observar, la suplencia del error en el Código Fiscal de la Federación es muy limitada, debido a que solamente se pueden corregir los preceptos legales que se consideren violados, sin embargo, representa el principio de la iura novit curia, ya que se está corrigiendo un error por parte del agraviado, situación que no va en contra del principio de estricto derecho, ya que dicha corrección no implica la introducción de la suplencia de la demanda ya que no se están introduciendo cuestiones no planteadas por el particular, o la modificación de los hechos expuestos en la demanda y contestación, simplemente se está aplicando el conocimiento del derecho por parte del Tribunal como su deber al conocer de un asunto.

Por lo que en el entendido de que el propio artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, en su tercer párrafo, expresamente señala que cuando se advierta la cita equivocada del precepto legal violado, se corregirá dicha mención, es decir, el Código esta expresamente regulando una hipótesis jurídica y su correspondiente consecuencia, situación que no puede desconocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de ser un beneficio de la parte actora y la autoridad demandada, ya que dicha institución es favorable a las partes, cuando hayan cometido un error bien sea numérico o mecanográfico en la cita del precepto legal que se considera violado, situación que no implica una modificación substancial a sus planteamientos, puesto que al efectuarse la corrección no se está introduciendo una cuestión nueva a la litis, lo que se suple es una imperfección de estilo.

Asimismo, se establece que las Salas del Tribunal, una vez advertidas de los errores cometidos, examinarán en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, se entiende que en este caso particular debe aportar los elementos necesarios para el ejercicio de las facultades jurisdiccionales del juzgador, observando las exigencias formales esenciales que la ley establece para acudir ante un órgano jurisdiccional y solicitar su protección. Concluyendo que la suplencia del error es una institución meramente potestativa y restrictiva, que no permite al juzgador ir más allá de sus facultades para poder proteger ampliamente al particular, lo cual implica que el órgano jurisdiccional abandone el procedimiento a las partes y sean éstas quienes elaboren sus argumentos con estricto apego a las formalidades que la propia ley establece.

Al respecto la tesis IV-P-2As-38, de la Cuarta Epoca, Instancia Segunda Sección del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Año I. No. 5. Diciembre 1998, pagina 189 señala:

"CONCEPTOS DE IMPUGNACION. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION ESTA OBLIGADO A ESTUDIARLOS AUN CUANDO LOS ARGUMENTOS DE DERECHO PLANTEADOS ESTEN EQUIVOCADOS.- Cuando la causa de la petición sea lo suficientemente clara, aun cuando los argumentos de derecho en los cuales se apoye el actor estén equivocados, el Tribunal Fiscal está obligado a estudiarlos. Así el hecho de que el concepto de impugnación esté fundado en los preceptos de la Ley de Comercio Exterior y en su Reglamento, siendo que los aplicables eran los de la ley y el reglamento anteriores, no impide a este Tribunal apreciar

la causa de su petición ni su razonamiento substancial. Ello es así, pues el juzgador está obligado a conocer el derecho conforme a la máxima: *Iura Novit Curia*. Este principio fue recogido por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación al obligar a este Tribunal -entre otras razones a fundar sus sentencias en derecho y resolver la cuestión efectivamente planteada."

Con éstas características es como se introdujo a suplencia del error al Código Fiscal de la Federación, y es como permanece actualmente, dada la poca importancia y evolución que ha tenido dentro del juicio de nulidad.

La cuestión efectivamente planteada es otra figura que se adicionó con la reforma al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, fue la cuestión efectivamente planteada, mediante adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1984, cuyo texto señala:

Artículo 237.-....

"Las salas podrán corregir los errores que adviertan en la citad de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

..."

La cuestión efectivamente planteada también es el antecedente inmediato de la *Máxima Iura Novit Curia* en materia fiscal, siendo parte fundamental de su evolución, señalando como su concepto la obligación que tienen las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para examinar en su conjunto los agravios, causales de ilegalidad y los demás

razonamientos de las partes, a efecto de resolver la pretensión del actor, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y su contestación, de lo contrario se estaría hablando de la suplencia de la queja.

No obstante que el precepto señala la aplicación de la cuestión efectivamente planteada como facultad discrecional, con las recientes reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 2000, practicada específicamente al primer párrafo del artículo en cita, obliga a las Salas a resolver sobre la pretensión que el actor se deduzca en su demanda, tras haber incluido la palabra "deberán", misma que se establece expresamente como una obligación.

Lo anterior implica que las Salas resolverán la pretensión del demandante, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación, de lo que se desprende que si el planteamiento del particular es deficiente o parcialmente omiso, las Salas no podrán emitir una resolución que proteja la esfera jurídica del promovente, en la parte que no fue expuesta expresamente por él mismo, es decir, lo único que puede subsanar materialmente el juzgador es la forma y no así una imperfección de fondo.

La cuestión efectivamente planteada para que sea resuelta ante las Salas deberán atender a todos los argumentos de hecho que el actor hace valer en su demanda, lo que se conoce procesalmente como la "causa petendi", es decir, la "causa de pedir", constituyendo esencialmente las

pretensiones del promovente, debido a que el juzgador se encuentra vinculado por las razones de hecho expuestas por las partes y no así por lo que respecta a las consideraciones de derecho. A respecto Carnelutti señala: se deduce de ello que la causa petendi no comprende solamente la razón de derecho deducida en la demanda, sino cualquier razón jurídica deducible en garantía del interés, del cual se pide al Juez la tutela”.

Robustece lo anterior la Tesis III-TA-S-I-20, sostenida por la Primera Sección del la Sala Superior, publicada en la Revista del Tribunal, Tercera Época, Año XI, No. 125, mayo 1998, página 239, que establece:

“OMISION DE PRUEBAS.- APLICACIÓN SUPLETORIA DEL ARTICULO 79 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- En términos el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al procedimiento contencioso administrativo federal, de conformidad con el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, el juzgador puede hacerse de cualquier cosa o documento que lo lleve a conocer la verdad a fin de resolver con apego a derecho la litis; razón jurídica por la cual la Sala del conocimiento para emitir su fallo puede tomar en consideración un documento aun cuando no hubiere sido aportado por ninguna de las partes, pero del cual reconozcan su existencia y acepten su contenido, si el órgano juzgador lo estima necesario para resolver la cuestión efectivamente planteada, máxime cuando el documento en cuestión se traduce en un hecho notorio, acorde a lo previsto por el artículo 237 del invocado Código Fiscal.”

Lo anterior es así, debido a que el juzgador para determinar el derecho aplicable al caso concreto, necesita conocer la situación de hecho en que se encuentran las partes, para de esta forma aplicar el derecho adecuado para el caso en específico, atendiendo a la máxima en derecho: IURA NOVIT CURIA la

que se basa principalmente en la obligación que tiene el juzgador de conocer el derecho y aplicarlo en el negocio jurídico que le sometan las partes a su consideración, pese a que éstas hagan valer el derecho en forma deficiente, tema que es el objeto en estudio en el presente trabajo y que se analizará con mayor amplitud posteriormente, citando antes la tesis IV-P-2aS-132, sustentada por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de la Cuarta Epoca, Año II, No. 13, agosto de 1999, página 51, cuyo texto señala:

"PODERES DEL JUEZ, CUANDO LAS PARTES EQUIVOCAN SUS ARGUMENTOS DE DERECHO.- La evolución interpretativa del juicio de amparo ha influido en forma importante en la interpretación de las disposiciones relacionadas con el juicio contencioso administrativo. Así, instituciones incorporadas de la casación al amparo directo, repercutieron en una interpretación rigorista efectuada por el Tribunal Fiscal de la Federación y convalidada en su tiempo por el Poder Judicial de la Federación; sin embargo, nuestro máximo Tribunal ha ido, a través de una construcción pretoriana, atenuando el rigor formal. Por lo que este Tribunal, con fundamento en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, ha considerado que resolver la cuestión efectivamente planteada, lo obliga a distinguir entre la fuerza vinculante de los hechos llevados a juicio y la obligación que tiene el juez de conocer y aplicar el derecho. De conformidad con el artículo citado, el Tribunal queda vinculado por las razones de hecho expuestas por las partes. Lo anterior resulta de la necesidad de respetar el principio de contradicción; únicamente los hechos notorios se excluyen de la regla, ya que no necesitan ser probados. Por otra parte, las razones de derecho no vinculan al juzgador con la misma fuerza. El juez está obligado a conocer el derecho, conforme al principio *lura Novit Curia*, principio general de derecho que el Código Fiscal de la Federación recoge el propio artículo 237 al establecer que el Tribunal debe fundar sus sentencias en derecho. Por lo tanto, los poderes del juez para resolver conforme a derecho, están, en primer término limitados por la causa petendi. Así, el Tribunal no puede dar algo diferente de lo pedido o en mayor cantidad ni por una causa distinta, salvo que la Ley autorice la suplencia de la demanda o la causa, sea de orden público. En el contencioso administrativo mexicano el juez tiene otro límite no puede cambiar los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, pero no debe

confundirse dicha resolución con los argumentos formulados en la apelación. En tal virtud, mientras se respete la causa petendi y no se alteren los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, el Tribunal tiene la facultad, poder que es simultáneamente deber, de apartarse de los argumentos de derecho presentados por la autoridad en su recurso, aún cuando el particular esté de acuerdo con dicha argumentación."

De lo anterior se desprende que el juzgador deberá analizar en forma conjunta la demanda y no aisladamente, con el propósito de precisar la causa petendi, que como lo habíamos señalado es la causa de pedir, constituyendo esencialmente las pretensiones del promovente, que esencialmente deberá aparecer de forma clara y expresa, en la que se señale cuál es la lesión o agravio que el promovente a su consideración estima le causa el acto autoritario, así como los motivos que originan tales agravios, a efecto de estar en posibilidad de analizar y resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin modificar los hechos expuestos en la demanda y contestación. Lo anterior con la finalidad de no contravenir el principio de congruencia de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que establece que el juzgador solamente debe resolver lo expuesto por las partes, sin omitir nada, ni mucho menos agregar cuestiones no planteadas ni controvertidas por las partes, lo que se traduce en resolver únicamente la pretensión de la parte actora.

Cabe señalar que se ha expuesto sobre estas figuras, es decir, la suplencia del error, la cuestión efectivamente planteada y la suplencia de la queja a efecto de poder hacer la distinción entre las mismas ya que pueden

llegar a confundirse debido que dichas figuras proceden de oficio y se derivan esencialmente de la máxima IURA NOVIT CURIA.

Es necesario precisar que la cuestión efectivamente planteada ha tenido una mayor evolución, con respecto a la suplencia el error, lo cual se demuestra con la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, que continua vigente en la actualidad y que a continuación se transcribe:

"Artículo 237.- Las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca en su demanda, en relación con una resolución impugnada teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

..."

En la iniciativa de la dicha reforma se propuso la modificación de diversas disposiciones fiscales, mismas que plasman de nuevo el sentido proteccionista de la parte débil dentro del procedimiento contencioso administrativo, que se ha retomado de la Ley de Amparo, ya que se reconoce la importante misión de los juzgadores, para poder alcanzar una justa y ordenada convivencia comunitaria mediante el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos a que tienen acceso los particulares, para mejorar sus situación ante las autoridades administrativas que los afectan.

Las reformas que en esta iniciativa de Ley se propusieron, se enfocaron básicamente para garantizar la seguridad jurídica del gobernado, procurando

otorgar mayor certeza a las partes en el juicio, principalmente la del particular afectado, lo anterior de conformidad con lo siguiente:

"La función Jurisdiccional del Estado está situada entre las más relevantes, por cuanto a que, los Tribunales, al decir el derecho a favor de quien lo tiene, dotan de eficacia al sistema normativo, concretizan los mandatos del legislador y establecen las bases razonables de paz en las relaciones humanas.

Desde el ángulo de la ética social, la misión encomendada al juzgador, resulta una actividad indispensable para alcanzar una justa y ordenada convivencia comunitaria.

En esa perspectiva, la revisión del ordenamiento legal acerca de las cuestiones sobresalientes que descubre la experiencia cotidiana de los tribunales, se convierte en un ejercicio valioso del legislador, orientado a perfeccionar los instrumentos jurídicos de que disponen aquellos para mejorar sus resultados.

Las reformas que proponen toman como eje central el de la seguridad jurídica procurando dar mayor certidumbre a las partes en el juicio. Adicionalmente, la reforma persigue como objetivos que si bien resultan de menor envergadura que el ya mencionado, tienen importancia fundamental como son la simplificación de trámites y el ordenamiento de ciertas funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, particularmente en lo que respecta a su régimen interno..."

Por lo que al ya existir la cuestión efectivamente planteada contenida en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación en su párrafo tercero,

aunque regulada con ciertas deficiencias, con la reciente reforma se incluyó nuevamente en el primer párrafo, con la salvedad de que no se le nombró de la misma forma, debido a que se le llamó "pretensión del actor", pero en esencia se trata de dicha figura jurídica, ya que ambas atienden a la causa petendi. Teniendo así trascendentales cambios la cuestión efectivamente planteada, ya que dejó de ser una facultad discrecional ya que actualmente se obliga imperativamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a resolver la pretensión del actor, es decir, la sentencia que se emita, deberá atender preferentemente a la causa de pedir, lo cual implica que la Sala tendrá que realizar un examen exhaustivo de la demanda a efecto de que se desentrañe la pretensión procesal del promovente y resolverla, con ello se buscó darle mayor seguridad jurídica al gobernado y celeridad en el procedimiento contencioso administrativo.

En razón de lo anterior consideramos que se ha atenuado el principio de estricto derecho que rige en nuestro procedimiento contencioso administrativo.

Teniendo la Máxima Iura Novit Curia como objetivo fundamental el proveer al particular de una mejor impartición de justicia y protegerlo como parte débil dentro del procedimiento.

Esta Máxima ha tenido como antecedentes la suplencia del error y la cuestión efectivamente planteada, las que como señalamos han tratado de

minimizar el principio de estricto derecho que rige al procedimiento contencioso administrativo.

Hasta antes del año de 1996 la Máxima Iura Novit Curia no estaba contemplada en el juicio de nulidad, no siendo sino hasta las reformas realizadas al Código Fiscal de la Federación el 15 de diciembre de 1995, con entrada en vigor a partir del 1° de enero de 1996, cuando se adicionó en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha, se incorporó un último párrafo, el que a continuación se transcribe:

"Artículo 238.- ...

I a V.- ...

El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución."

La citada adición entró en vigor el 1° de enero de 1996, de conformidad con el artículo primero transitorio del Decreto por el que se establecen y modifican diversas leyes fiscales, siendo a partir de tal momento en que el Código Fiscal de la Federación regulaba por primera vez a la suplencia de la queja, rompiendo con el esquema tradicionalista del juicio de nulidad, en el cual imperaba en su máximo esplendor el principio de estricto derecho.

Con esta adición al artículo 238 del Código Tributario Federal,

comenzó una nueva era dentro del procedimiento contencioso administrativo, ya que anteriormente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no podía pronunciarse acerca de cuestiones no propuestas expresamente en la demanda, tal y como se consigna en el artículo 237 del citado código:

"Artículo 237.- Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca en su demanda, en relación con una resolución impugnada teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

...

Tratándose de las sentencias que se resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

..."

De la transcripción anterior se desprende el principio de estricto derecho, sin embargo, con la citada adición se rompió con dicho esquema, dado que en la misma Exposición de Motivos de la reforma sometida a estudio así se consignó expresamente, facultando al Tribunal para resolver ciertas ilegalidades aún y cuando existan conceptos de impugnación al respecto, siempre y cuando se hayan presentado la demanda de nulidad, en la exposición de motivos citada en su parte conducente señalaba:

"4.- Medidas que otorgan seguridad jurídica a los contribuyentes

Para otorgar seguridad plena y un trato más justo en el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, se plantea incorporar medidas que promuevan un marco jurídico que limite la posibilidad de interpretaciones discrecionales a los distintos ordenamientos en materia fiscal en perjuicio de los contribuyentes y garantice medios de defensa y procedimientos que resuelvan de manera eficaz las posibles inconformidades que presenten. Las propuestas buscan eliminar ambigüedades en las leyes fiscales; incorporar a la ley las resoluciones otorgadas y fortalecer los procedimientos y las instituciones que garantizan la seguridad jurídica del contribuyente, como el Tribunal Fiscal de la Federación. A continuación se presentan las propuestas de reforma que se ponen a consideración de esa honorable soberanía.

...

En materia de medios de defensa del contribuyente:

Para establecer una vía de resolución ágil, sencilla y directa, en un plazo máximo de seis días, a problemas relacionados con la imposición de multas formales, requerimientos, presentación de declaraciones y registro federal de contribuyentes, se propone establecer un sistema de justicia de ventanilla, el cual, sin constituir instancia, permitirá proporcionar una solución pronta y expedita a los contribuyentes.

Con el propósito de otorgar un trato más justo a los contribuyentes en los casos en que notoriamente les asista la razón y ya no puedan acudir a ningún medio de defensa porque hubieran perdido el derecho a hacerlos valer, se propone establecer un procedimiento excepcional mediante el cual las autoridades fiscales estarán en posibilidad de revisar sus propias resoluciones desfavorables al particular para que, en su caso, sean modificadas o revocadas.

...

Por otra parte, se proponen cambios en el procedimiento contencioso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación.

...

Se establece que el Tribunal podrá hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución. De esta manera, el tribunal podrá anular la resolución con vicios evidentes de ilegalidad siempre que el particular presente la demanda aun cuando no haga valer conceptos de impugnación correspondientes.

...

Como se puede observar es notoria la intención del legislador de atenuar el rigorista principio de estricto derecho, dado que faculta expresamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a resolver vicios evidentes de ilegalidad, pese a que no se haya esgrimido concepto de impugnación alguno, es decir, está exigiendo la aplicación de la Máxima Iura Novit Curia, dado que una de las principales características de este principio, es precisamente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al conocer el derecho, se hagan valer de oficio ciertas ilegalidades y se puedan resolver las mismas a favor del gobernado.

Sin que el gobernado deje de cumplir con todos los demás requisitos que el Código Fiscal de la Federación establece para la procedibilidad del juicio de nulidad, es decir, su campo de acción es muy limitado.

Por lo que consideramos que después de varios años se esta retomando la Máxima Iura Novit Curia, aunque de manera no expresa logrando un gran avance en la impartición de justicia, aunque dicha figura también la misma ha quedado estancada debido a que desde su inclusión en 1996 ha permanecido en los mismos términos.

Ya que la última reforma que sufrió el artículo 238 del Código Tributario fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996, a través del cual se le agregó un último párrafo, sin que fuera trascendental dicha adición, ya que siguió en los mismos términos. La última reforma que sufrió el artículo en estudio, fue mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, debido al cambio de denominación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con la fracción III, del artículo undécimo de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal en comento, el que señala textualmente:

"Artículo Décimo Primero. En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Undécimo de este Decreto se estará a lo siguiente:

I a II.- ...

III.- Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa".

CAPITULO IX

**ANÁLISIS DE LA MÁXIMA IURA NOVIT CURIA, ACOGIDA EN EL ARTICULO
237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

Partiendo de las reformas al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las cuales cabe señalar que han sido de gran importancia para la impartición de justicia dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo planteado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el sentido de que dentro del juicio fiscal para la emisión de las sentencias emitidas por el mismo, ya se cuenta con una litis abierta para el estudio de los conceptos de impugnación planteados, ya que anteriormente a las reformas los conceptos de impugnación debían presentarse como verdaderos silogismos, es decir, era requisito esencial que la expresión de los agravios se hicieran con formalidades tan rígidas y solemnes que en caso contrario dichas argumentaciones se consideraban como inoperantes.

Lo anterior es así ya que anteriormente y durante mucho tiempo el antes llamado Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de emitir las sentencias tenía como conceptos de impugnación inoperantes cuando faltaban elementos que hicieran imposible el estudio de los mismos, es decir razonamientos no encaminados a impugnar la motivación y fundamentación de la resolución controvertida. Para que un concepto de impugnación fuera tomado en consideración debía precisar la resolución, la parte de la misma que causara agravio al actor, el artículo o artículos que indebidamente se aplicaron o dejaron de aplicar, lo argumentos lógico jurídicos con los que se pretenda demostrar la razón de su dicho, si se combatía la motivación de dicha resolución bastaba con que se acreditara la falsedad de los hechos que

apoyaron su apreciación equivocada; tal y como se estableció Jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa número III-JSS-A-42, que señala:

III-JSS-A-42

CONCEPTO DE ANULACION INOPERANTE.- ES AQUEL QUE CARECE DE LOS REQUISITOS MINIMOS PARA SU ESTUDIO.- Para ser tomado en consideración un concepto de anulación, éste deberá precisar la resolución o la parte de la misma que cause el agravio, el precepto o preceptos jurídicos que indebidamente se dejaron de aplicar o se aplicaron inadecuadamente y los argumentos lógico-jurídicos con los que se pretende demostrar la razón de su dicho; si se combate la motivación de dicha resolución bastará que se acredite la falsedad de los hechos que la apoyaron, su apreciación equivocada o la carencia de adecuación de los mismos a los supuestos contemplados en las normas invocadas, pues la falta de algunos de estos elementos hace lógica y jurídicamente imposible su estudio, por lo que, si en el escrito de demanda la parte actora expresa razonamientos no encaminados a impugnar la fundamentación y motivación de la resolución cuya nulidad se demanda, éstos deben considerarse inoperantes.

SS-105

Juicio Atrayente No. 56/89/181/88/187/88-III.- Resuelto en sesión de 18 de septiembre de 1991, por unanimidad de 9 votos.- Magistrado Ponente: Jorge A. García Cáceres.- Secretario: Lic. Adalberto G. Salgado Borrego.

SS-195

Juicio Atrayente No. 11/89/4056/88.- Resuelto en sesión de 29 de septiembre de 1992, por mayoría de 6 votos y 1 con los resolutivos.- Magistrado ponente: Jorge A. García Cáceres.- Secretario: Licenciado Adalberto G. Salgado Borrego.

SS-379

Juicio Atrayente No. 289/92/399/92-IV.- Resuelto en sesión de 30 de septiembre de 1994, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Valdés Lizárraga.- Secretaria: Lic. Celina Macías Raygoza.

(Texto aprobado en sesión de 31 de marzo de 1995)

R.T.F.F. Tercera Época. Año VIII. No. 87. Marzo 1995. P. 8.

Visto esto, y como ya señalamos, a partir de las reformas realizadas y tomando en consideración que nuestra Máxima Iura Novit Curia tiene fundamentalmente como objetivo el proveer a las partes de una mejor impartición de justicia, el Tribunal en su papel de juzgador, debe de romper con lo planteado en la citada jurisprudencia ya que siendo que contrario a esto, y aplicando nuestra Máxima, debe de analizar la demanda de nulidad no por sus partes aisladas, sino debe considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo respectivo y aunque no guarden un apego estricto a la forma del silogismo, sino que será suficiente que en alguna de sus partes exprese claramente la causa petendi, tal y como lo establece el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, por lo que se deberán tener como conceptos de anulación los razonamientos que se realicen, en los que se señale cual es el agravio que se realiza a la esfera jurídica del actor el acto administrativo impugnado, y los motivos que originaron la lesión al interés jurídico del demandante. Esto para el efecto de que se desentrañe la pretensión procesal del promovente y resolverla, con el objetivo de dar mayor seguridad jurídica al gobernado, así como celeridad al procedimiento.

Cuarta Época.

Instancia: Segunda Sección

R.T.F.F.: Año I. No. 5. Diciembre 1998.

Tesis: IV-P-2a5-29

Página: 87

DEMANDA. PARA SU PROCEDENCIA, DEBE ANALIZARSE EN SU TOTALIDAD.- Para que este Órgano Colegiado concluya que una demanda no contiene conceptos de impugnación, y por lo tanto, el juicio sea improcedente, debe cerciorarse de que no existan agravios implícitos en alguno de los capítulos de la demanda, incluyendo el de hechos, ya que el juzgador está obligado a conocer el derecho conforme a la máxima: Iura Novit Curia. Este principio fue recogido por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación al obligar a este Tribunal a fundar sus sentencias en derecho, teniendo la obligación de examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos en el negocio. En este sentido, el sobreseimiento del juicio no puede prosperar, al existir agravios implícitos en el capítulo de hechos de la demanda.

Juicio No. 100(20)43/97/2658/97.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 30 de junio de 1998, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Isabel Urrutia Cárdenas.
(Tesis aprobada en sesión de 30 de junio de 1998)

Más aún el principio tutelado en la MÁXIMA IURA NOVIT CURIA, consagra que el Juzgador, en el caso concreto la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del asunto está obligada a conocer el derecho y realizar la impartición de justicia emitiendo sentencias que se funden en derecho y resuelvan la cuestión efectivamente planteada al ser expresada como ya se dijo la causa petendi en alguna parte del escrito de demanda, teniendo la facultad de hacer notar los hechos notorios.

Cuarta Época.

Instancia: Segunda Sección

R.T.F.F.: Año I. No. 5. Diciembre 1998.

Tesis: IV-P-2a5-38

Página: 189

CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁ OBLIGADO A ESTUDIARLOS AUN CUANDO LOS ARGUMENTOS DE DERECHO PLANTEADOS, ESTÉN EQUIVOCADOS.- Cuando la causa de la petición sea lo suficientemente clara, aun cuando los argumentos de derecho en los cuales se apoye el actor estén equivocados, el Tribunal Fiscal está obligado a estudiarlos. Así, el hecho de que el concepto de impugnación esté fundado en los preceptos de la Ley de Comercio Exterior y en su Reglamento, siendo que los aplicables eran los de la ley y el reglamento anteriores, no impide a este Tribunal apreciar la causa de su petición ni su razonamiento substancial. Ello es así, pues el juzgador está obligado a conocer el derecho conforme a la máxima: *Iura Novit Curia*. Este principio fue recogido por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación al obligar a este Tribunal -entre otras razones- a fundar sus sentencias en derecho y resolver la cuestión efectivamente planteada. (19)

Juicio de Nulidad No. 100(20)4/96/17856/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 25 de agosto de 1998, por mayoría de 3 votos a favor, 1 con los puntos resolutiveos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Isabel Urrutia Cárdenas.
(Tesis aprobada en sesión de 25 de agosto de 1998)

Ello es así ya que al Tribunal le corresponde declarar el derecho de acuerdo a la voluntad expresada por las partes, primeramente debe de entender los términos en que ha sido planteada la controversia, lo que sólo se podrá llevar a cabo cuando se realice un estudio íntegro de la intención de la partes a través de las manifestaciones que al efecto realicen, aunque las mismas no sean congruentes con los elementos (en este caso de pruebas) que sean ofrecidos, ni con el mismo contexto, ya que en ocasiones en cuestiones planteadas ante el tribunal los términos o terminología usada no es la correcta, que es lo que se pretende con este trabajo demostrar la necesidad de la aplicación de la *Máxima Iura Novit Curia* al emitir las sentencias del Tribunal.

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Septiembre de 1998

Tesis: 2a./J. 63/98

Página: 323

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandona el criterio formalista sustentado por la anterior Tercera Sala de este Alto Tribunal, contenido en la tesis de jurisprudencia número 3a./J. 6/94, que en la compilación de 1995, Tomo VI, se localiza en la página 116, bajo el número 172, cuyo rubro es "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICO JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.", en la que, en lo fundamental, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación radican en que, por una parte, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales no exige, en sus artículos 116 y 166, como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.

Amparo en revisión 3123/97. Alicia Molina Díaz de Cabrera. 13 de febrero de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoltia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 2138/97. Luis Enrique Bojórquez Ramírez. 3 de abril de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez.

Amparo en revisión 2822/97. Gabriel Salomón Sosa. 29 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Luz Delfina Abitia Gutiérrez.

Amparo en revisión 491/98. Cámara Nacional de Comercio en Pequeño, Servicios y Turismo de Cuernavaca, Morelos. 13 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Andrés Pérez Lozano.

Amparo en revisión 3302/97. Grupo Conta, S.A. de C.V. 27 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

Tesis de jurisprudencia 63/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 169-174, Séptima Parte, página 107, tesis de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EXPRESIÓN DE LOS. NO REQUIERE FORMALIDADES."

Partimos de que es necesaria la aplicación de esta máxima, ya que la misma fue tal vez inspirada en la pretensión de que todos los gobernados tuvieran un conocimiento profundo de la ciencia jurídica, cuestión que es netamente ficticia, ya que atendiendo a nuestra realidad no es así; atreviéndonos a decir que incluso el principio de estricto derecho que regula nuestro procedimiento, como ya señalamos ha sido atenuado paulatinamente, que en un principio así fue regulado en razón de que se pensaba que las personas que tenían controversias con la Administración Pública Federal y las controvertían, gozaban de un conocimiento mas especializado de la materia, lo que consideramos que no es así ya que en la actualidad son contados los actores que realmente formulan agravios

contendientes para demostrar la ilegalidad del acto controvertido, ya que también se puede observar que carecen de esa especialización o del conocimiento profundo de la técnica jurídica para demostrar su acción.

Séptima Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomos: 205-216 Sexta Parte

Página: 406

QUEJA, SUPLENIA DE LA. NO SE PRODUCE CUANDO EL JUZGADOR RESUELVE LA CONTROVERSI A DE ACUERDO CON LOS HECHOS PROBADOS EN EL JUICIO, SIN ATENDER A LA DENOMINACION EMPLEADA POR LAS PARTES PARA CALIFICARLOS. Dos principios generales de derecho constituye, sin lugar a dudas, por su rango normativo, los lineamientos rectores de toda la actividad jurisprudencial: "IURA NOVIT CURIA" y "DA MIHI FACTUM, DABO TIBI IUS". Mientras que el primero postula que será el juzgador quien declare el derecho, el segundo reconoce que el único deber de los demandantes de justicia para que ésta sea impartida, será el de exponer los hechos, pues al tribunal corresponde declarar el derecho. Ambos principios se inspiraron quizá en el reconocimiento de la ilegitimidad de que estaría revestida la pretensión de que toda la población tuviera un conocimiento profundo de la ciencia jurídica, como el que sería necesario para discernir claramente la distinción entre las distintas categorías jurídicas. Esta función del juzgador exige, desde luego, una labor ineludible de interpretación no únicamente del derecho, sino de la voluntad de las partes; es decir, si a él le corresponde resolver un conflicto, cualquiera que sea la materia sobre la que verse y específicamente cuando trate de la legalidad o la constitucionalidad de una resolución administrativa, primeramente debe entender los términos en que dicha controversia se plantea, lo que sólo podrá lograr cuando analice la intención de los contendientes a través de las manifestaciones que al efecto se produzcan. Sin embargo, estas manifestaciones no son siempre congruentes con sus elementos, ni con el contexto, ya que en ocasiones se advierte el uso inadecuado de terminología. En estos casos, de acuerdo con un principio de interpretación, si una palabra contradice la intención declarada del exponente, deberá atenderse a ésta y no aquélla, no sólo debido a que tal parecer resulta lógico, sino porque no existe norma jurídica que autorice a desconocer la intención manifiesta de una parte, en aras de un vocablo incorrectamente utilizado. A igual conclusión se llega por

el camino de la lingüística, en donde la función y el significado de las palabras están regidas por el contexto en que se emplean, de manera que no debe atenderse al significado que la palabra podría tener por sí sola, sino en su relación contextual, es decir, en armonía con la voluntad declarada en el texto. Convendría advertir que esta labor de interpretación no implica la suplencia de la queja, porque descubrir la intención de las partes no equivale a alterar los hechos, modificar la pretensión deducida o examinar un acto no expresamente impugnado, supuestos que definen precisamente a la institución de la suplencia de queja. Además, la circunstancia de que la calificación del tribunal entrañe la modificación o el desconocimiento de la nomenclatura empleada por el promovente, tampoco altera la situación jurídica de las partes, no genera un derecho que antes no existía, ni mucho menos crea un título distinto, máxime que en este caso no se dejaría en estado de indefensión a la contraparte, ya que conociendo los mismos hechos que el tribunal, podría desvirtuar la calificación equívoca, e incluso invocar el beneficio de la norma que estime aplicable.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 927/84. Justo Antonio Vázquez Bermudes. 9 de abril de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Motivo por el cual es necesario se propone se aplique la Máxima Iura Novit Curia dentro del procedimiento contencioso administrativo, ya que al ser la impartición de justicia el principal objetivo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que como se ha señalado al través tiempo se ha ido atenuando y rompiendo con el rigorismo que caracterizaba este procedimiento al resolver los asuntos, ya que en la actualidad no se considera que dicho Órgano Jurisdiccional se encuentre imposibilitado para su estudio por que no existan los elementos rigoristas que anteriormente te exigían como lo eran la parte de la resolución que causaba el agravio al demandante, los preceptos jurídicos indebidamente aplicados o que se dejaron de aplicar, así como los argumentos lógico-jurídicos con los que se

pretende demostrar la razón de su dicho; sino por el contrario ahora para resolver la litis basta que la causa de la petición sea lo suficientemente clara, debiendo el Tribunal cerciorarse de que no existen agravios implícitos en alguno de los capítulos de la demanda, incluyendo el de los hechos, ya que reiterando lo que ya señalamos anteriormente era tan rigorista y exigente para analizar los conceptos de impugnación en el sentido de que si los mismos no se encontraban en el capítulo respectivo, el juicio era improcedente.

En la actualidad y con las reformas se da la pauta para que al resolver la litis el Tribunal no sólo atienda a la demanda por sus partes aisladas, sino que la misma debe de considerarse en su conjunto, debiéndose tener como conceptos de impugnación todos los razonamientos que como tales aparezcan en la demanda aunque no sea en el capítulo respectivo, ya que los mismos pueden aparecer en el capítulo de hechos.

Por lo que la Máxima Iura Novit Curia no sólo debe ser entendida como el Juzgador conoce el derecho, es decir en el presente caso que el Tribunal conoce el derecho (objetivo), sino que al momento que se le plantean los asuntos y al resolverlos debe partir de los hechos y aplicar el derecho (subjetivo) al conocer la intención de las partes, motivo por el cual en el capítulo de la Iura Novit Curia se habla del derecho objetivo y derecho subjetivo, ya que el juzgador debe de aplicar el derecho al caso concreto, partir de lo general a lo particular, tomando en consideración las

circunstancias socio económicas y culturales de las partes, ya que si bien es cierto que aunque éstas tengan un conocimiento y dominio de la técnica jurídica, también lo es que el juzgador en este caso el Tribunal lleva un paso enorme a las partes, ya que es él quien tiene un mayor dominio del conocimiento del derecho y su técnica, de la por muchos difícil facultad de interpretación de los ordenamientos jurídicos, así como de la intención de las partes.

Haciendo hincapié que esta labor de interpretación que se realice por parte del Tribunal no implica de ninguna manera la suplencia de la queja; además de que de la calificación del Tribunal deduzca el desconocimiento del lenguaje expresado por el demandante, no altera la situación jurídica de las partes, y mucho menos genera un derecho que no existía, ni crea un título distinto; máxime que se lograría llevar a cabo el objetivo de la impartición de justicia que es el de no dejar en estado de indefensión a las partes y resolver la cuestión efectivamente planteada.

Aunado al hecho que con la aplicación de este principio se tiene la finalidad de administrar una justicia completa y evitar, en lo posible el reenvío de expedientes que es causa de retardo injustificado en la resolución de asuntos y que implicaría labor injustificada para la Justicia Federal, es decir ir de la mano con el Principio de la Economía Procesal, el Principio de Concentración del Proceso.

Debiendo por lo tanto tener a la IURA NOVIT CURIA como un principio general de derecho que constituye que el juzgador al ser quien declare el derecho, implica por ello que tener un conocimiento de la ciencia jurídica, que tiene como labor la interpretación no únicamente del derecho, sino de la voluntad de las partes, es decir, si a él le corresponde resolver un conflicto, cualquiera que sea la materia sobre la que verse específicamente cuando se trate de la legalidad de un acto o resolución administrativa, primeramente debe entender los términos en que dicha controversia se plantea, lo que sólo se logra cuando se conoce o analice la intención de los contendientes.

Robusteciendo lo anterior las siguientes Tesis y Jurisprudencias que señalan:

Séptima Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 205-216 Sexta Parte

Página: 368

PRESCRIPCIÓN O CADUCIDAD. ES IRRELEVANTE LA CONFUSIÓN TERMINOLÓGICA EN QUE SE INCURRA AL PROPONERLAS. CORRESPONDE A LA SALA FISCAL DECIDIR DE CUAL DE ELLAS SE TRATA. Cuando en un juicio de nulidad se haga valer la extinción de las facultades de la autoridad fiscal para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios y para imponer sanciones por infracciones a tales disposiciones, designándola erróneamente como prescripción en lugar de caducidad, o se alega la extinción de las facultades de la autoridad para hacer efectivo el crédito, designándola como caducidad en lugar de prescripción, el juzgador no debe atender a la denominación que se emplee al proponerla, sino a los hechos y a los razonamientos que compongan el agravio, resolviendo la controversia sometida a su conocimiento de acuerdo con la calificación jurídica que estime exactamente aplicable al caso de que se trata. En efecto, desde el

punto de vista estrictamente procesal, tanto la prescripción como la caducidad pueden intentarse en la vía de acción o de excepción con arreglo a lo dispuesto por los artículos 67 y 146 del Código Fiscal de la Federación. En ambos casos, de acuerdo con la máxima plasmada en la leyes y reconocida por los tribunales, es irrelevante la denominación que empleen las partes para calificarlas, pues tanto la acción como la excepción proceden en juicio aun cuando no se les designe de la manera en que lo hizo el legislador, siempre y cuando al intentarse se expresen los hechos en que se apoyan, la pretensión que se reclama y la causa a pedir o título en que se funda. La intrascendencia de la designación en este caso—hecha extensiva ahora a los contratos y a los tributos, entre otros, gracias a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación—, deriva fundamentalmente de que conforme a los principios generales de derecho "IURA NOVIT CURIA" y "DA MIHI FACTUM, DABO TIBI IUS" será el tribunal y sólo él a quien compete la elección de la institución jurídica aplicable a la controversia, de manera que no está vinculado a la calificación formulada por las partes pues su decisión no puede apartarse jamás de la norma exactamente aplicable al caso en acatamiento al imperativo contenido en el artículo 14 constitucional. Aceptar una conclusión diversa sería tanto como desconocer los principios que inspiran a la función jurisdiccional en su esencia misma y olvidar que la aplicación del derecho persigue la administración de justicia, adoptando en su lugar a la técnica como supremo principio rector al grado tal de negar la razón a quien la tiene so pretexto del uso inadecuado de terminología jurídica.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 927/85. Justo Antonio Vázquez Bermúdez. 9 de abril de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Novena Epoca

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VII, Mayo de 1998

Tesis: III.1o.A.55 A

Página: 1029

LITIS ABIERTA. POTESTAD JURISDICCIONAL DE LA SALA FISCAL PARA QUE EN SUSTITUCIÓN DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO FISCAL, RESUELVA SOBRE LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO EN LA FASE ADMINISTRATIVA, EN LA PARTE QUE NO SATISFIZO EL INTERÉS JURÍDICO DEL ACTOR. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 237, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. El artículo 237, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor a partir del día primero de enero de mil novecientos noventa y seis, al disponer: "... Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.", faculta expresamente a la Sala Fiscal para que en sustitución de la autoridad administrativa (demandada en el juicio de nulidad fiscal), decida sobre la legalidad del acto administrativo, en aquella parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, siempre y cuando cuente con los elementos necesarios para asumir ese conocimiento. Luego, si la Sala Fiscal se negó a decidir sobre la legalidad del acto controvertido en la fase administrativa, aduciendo que la declaratoria de improcedencia del recurso administrativo por parte de la demandada, le impedía hacer aquel pronunciamiento de fondo, a pesar de que previamente determinó que en realidad dicho recurso era procedente, ello involucra una razón que la ley no contempla para excusarse a llevar a cabo ese análisis, ajena a la prevista en la citada norma legal, como es la de que cuente con los elementos suficientes, condición esta que exclusivamente limita la actuación de la juzgadora para determinar si cabe o no aquel pronunciamiento; desatendiendo el dispositivo legal en comento, así como el principio de derecho que reza: "en donde la ley no distingue, el juzgador no debe distinguir".

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 14/98. Servicentro de Occidente, S.A. de C.V. 4 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo David Vázquez Ortiz. Secretario: Julio Ramos Salas.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1.- Sentencia es el acto culminante de un proceso, en el que el juzgador después de haber conocido los hechos controvertidos, las pruebas aportadas por las partes y de los alegatos que ellas formulen, se forma un criterio y se produce un fallo en el que en ejercicio de la función jurisdiccional decide lo que en su concepto y conforme a derecho es procedente.

2.- Dentro del procedimiento contencioso administrativo rige el principio de estricto derecho.

3.- La suplencia de la demanda implica no ceñirse a los conceptos de impugnación expuestos de manera expresa en la demanda, e introducir cuestiones nuevas no planteadas por la actora en la demanda.

4.- Las reformas realizadas al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, han sido de gran importancia para la impartición de justicia por parte del órgano jurisdiccional, ya que lo que se ha buscado es la impartición pronta y expedita de justicia, observando los principios de exhaustividad y economía procesal, entre otros.

5.- Las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

tienen con las reformas realizadas al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación la libertad de interpretar los documentos procesales de la fase postulatoria en su sentido integral, de corregir los errores en la cita de los preceptos, con el fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

6.- La suplencia del error, figura procesal que se establece en nuestro Código Fiscal de la Federación, atribuye al juzgador la facultad de corregir la cita equívoca de los preceptos legales que se consideren violados y la suplencia de la queja implica la introducción de cuestiones no planteadas por el particular o la modificación de los hechos expuestos en la demanda y la contestación. La cuestión efectivamente planteada es otra figura que se adicionó con las reformas al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, entendiéndose esta como la obligación que tienen las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal de Administrativa, para examinar en su conjunto los agravios, causales de ilegalidad y los demás razonamientos de las partes, a efecto de resolver la causa petendi, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

7.- La máxima IURA NOVIT CURIA es la obligación que tiene el juzgador de conocer el derecho y aplicarlo en el negocio jurídico que le sometan las partes a su consideración, pese a que éstas hagan valer el derecho en forma deficiente, sin que se confunda con la suplencia de la queja, haciendo referencia esta Máxima a los derechos objetivos y subjetivos.

8.- Las figuras de la suplencia del error, la suplencia de la queja y la cuestión efectivamente planteada son figuras que se derivan de la Máxima lura Novit Curia.

9.- Es necesario que se aplique por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la Máxima lura Novit Curia, al emitir sus sentencias ya que son los documentos en los cuales declara el derecho e imparte justicia, ya que es la fase que concluye el procedimiento y es el momento procesal en donde como Juzgador plasma sus conocimientos de derecho, junto con su conocimiento del asunto de que se trata tomando en cuenta de forma íntegra todas las constancias y lo que le plantearon las partes, su ética y la investidura que le es otorgada va siempre un paso delante de las partes.

10.- Anterior a las reformas realizadas al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, el estudio de los conceptos de impugnación planteados en la demanda era demasiado rigorista para que los mismos se consideraran operantes.

11.- Con las reformas al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, el Tribunal debe de aplicar la Máxima lura Novit Curia ya que en el mismo así lo exige, atendiendo a que en el citado artículo se establece expresamente que se debe de resolver la cuestión efectivamente planteada por la parte actora, analizando la demanda en su conjunto y no por sus

partes aisladas, teniendo como conceptos de violación todos los razonamientos que con tal contenido aparezcan en la misma, aunque no estén en el capítulo respectivo, siendo suficiente que en alguna de sus partes se exprese claramente la causa petendi y al y como lo establece el citado artículo; sin que esto quiera decir que en algún momento de supla la deficiencia de la queja. En consecuencia, este principio rompe con el procedimiento tan rígido y solemne que se venía llevando a cabo el Tribunal.

12.- Es deber del Juez y en el caso específico es deber del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocer el derecho y aplicarlo al momento de resolver los asuntos que son de su competencia, aplicando de esta manera nuestra Máxima Iura Novit Curia que es acogida por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO". Edit. Porrúa, 12ª Edición, 1995.
2. ALLORIO, Enrico, PROBLEMAS DEL DERECHO PROCESAL, Ediciones Jurídicas Europa-América, Tomo I, Buenos Aires.
3. BECERRA BAUTISTA, José, EL PROCESO CIVIL EN MEXICO, Edit. Porrúa, 15ª, Edición, México, 1996.
4. BOETA VEGA, Alejandro, DERECHO FISCAL PRIMER CURSO, Edit. Ecasa, 2ª Edición, México, 1993.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, Edit. Porrúa, 2ª Edición, México, 1991.
6. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, EL JUICIO DE AMPARO, Edit. Porrúa, 36ª Edición, México, 1999.
7. CALAMANDREI, Piero, ELOGIO DE LOS JUECES ESCRITO POR UN ABOGADO, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1956; Oxford University Press, México, 2000.
8. CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo, DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO, Tomos I y II, Cárdenas Editores, México, 2000.
9. CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Cárdenas Editores, México, 2001.
10. CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo, DERECHO TRIBUTARIO, Cárdenas Editores, México, 2002.
11. CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo, MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y FISCAL, Cárdenas Editores, México, 2002.

12. COUTURE, Eduardo J., VOCABULARIO JURIDICO, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976.
13. COUTURE, Eduardo J., ESTUDIOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Tomo I, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1998.
14. DE LA GARZA, Francisco, DERECHO FINANCIERO MEXICANO, Edit. Porrúa, 18ª Edición, México, 1991.
15. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO, Edit. Limusa, México, 196.
16. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO, Edit. Limusa, México, 1996.
17. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO, Edit. Limusa, 3ª Edición, México, 1995.
18. DE PINA, Rafael, INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Edit. Porrúa, 21ª Edición, México, 1995.
19. DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO III (EL VEREDICTO EN MEXICO, UNA VISION DE CONJUNTO), Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1991.
20. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, 4ª Edición, México, 1991.
21. ECHANDIA, Devis, TEORIA GENERAL DEL PROCESO, Editorial Universidad, Segunda edición.
22. FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa, 33ª, Edición, México, 1994.
23. FIX ZAMUDIO, Héctor, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, VOCES: IURA

NOVIT CURIA Y SUPLENCIA DE LA QUEJA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Edit. Porrúa, 13ª Edición, México, 1999.

24. MARGAIN MANATOU, Emilio, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, Edit. Porrúa, 11ª Edición, México, 1993.
25. MARGAIN MANATOU, Emilio, DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DE ANULACION O DE LEGITIMACION, 4ª Edición aumentada, Edit. Porrúa, México, 1993.
26. PALLARES, Eduardo, DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Edit. Porrúa, 22ª Edición, México, 1996; 23ª Edición; Editorial Porrúa, México, 1997
27. PEYRANO, Jorge W., EL PROCESO CIVIL, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1978.
28. SANCHEZ HERNANDEZ, Mayolo, OPUSCULO SOBRE DERECHO FISCAL, Edit. Porrúa, México, 1993.

LEGISLACION

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
2. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE EN 1996.
3. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE EN 1997.
4. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE EN 1998.
5. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE EN 1999.
6. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE EN 2000.
7. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE EN 2001.
8. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE.
9. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE EN 2000.
10. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.
11. LEY DE AMPARO.
12. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

OTRAS FUENTES

1. JURISPRUDENCIA.
2. REVISTAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
3. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.