

00921
222



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EFICACIA JURIDICA DE LOS MEDIOS DE
DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

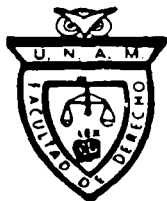
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SAMUEL MITHZAEL CHAVEZ MARROQUIN



ASESORA: LIC. CLAUDIA SANTOS LOPEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA,

DICIEMBRE DE 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
 FACULTAD DE DERECHO
 SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
 FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 29 de octubre del 2002.

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
 DIRECTOR GENERAL DE LA
 ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
 Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante SAMUEL MITHZAEEL CHÁVEZ MARROQUÍN bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "EFICACIA JURÍDICA DE LOS MEDIOS DE DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que la sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
 "POR MI RAZA HABLARÉ EL ESPIRITU"
 Director.

LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES.



FACULTAD DE DERECHO
 SEMINARIO
 DE
 DERECHO FISCAL

5

DOY GRACIAS A DIOS.

A la memoria de mi padre, José Chávez Matías, por enseñarme que en la vida se triunfa trabajando duro y con disciplina.

A mi madre, Guadalupe Marroquín Balderas, quien siempre ha estado a mi lado, en los momentos más difíciles de mi vida, para apoyarme, darme consuelo e impulsarme a seguir adelante.

A mis hermanos, Anel, Verónica y Josué, por su compañía, confianza y por sembrar en mí la obligación de ser mejor en todo lo que haga.

A la memoria de mis abuelos, Refugio Balderas, y Anastasio Balderas.

A la memoria de mi tía Ofelia Chávez Matías.

A mis tías, Soledad, Esperanza, Herlinda, Emilia, Lidia.

A mis tíos, Jorge, José Luis, Manuel, Joaquín, Mario, Arturo, Joel.

A mis primos, Hugo, Julián, Cesar, Juan Carlos, Leticia, Alan, Alejandra, Isabel, Blanca, Mundo, Joel, Jonathan, Alejandro, Cristian.

A mis sobrinos, Jovana, Jesús, Iván, Alexis.

A mis amigos, en especial a Enrique, familia Miranda, Ubaldo García, Maribel, Yatzá, Homero, Alejandro y Jaime.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por los profesores que han tenido la generosidad de compartir sus conocimientos conmigo.

A todos y cada uno de los Integrantes de la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en especial a la Magistrada Yolanda Vergara Peralta, Lic. Gladys Medina Ocaña, Lic. Armando Peredo Plascencia y Lic. Enrique Antonio Gudiño Zavala.

Al Licenciado Francisco Javier Marín Sarabia, por su amistad.

A Carmen Márquez, Georgina Pérez, Silvia Hernández, Elena Soto, Luis Antonio, Hortensia García, Román Miranda, Ana Laura, Carmen Cruz, Adriana.

A la Licenciada Claudia Santos López, por su paciencia y participación en la elaboración de este Trabajo.

A la Licenciada Ana Isabel Flores Solano y Don Oscar Villegas Trejo, por sus sabios consejos.

**“Nada, ni nadie podrá
impedir llegar a nuestra meta”**

I N D I C E

Introducción	4
Capítulo I	9
1.1. Concepto de Medio de Defensa	10
1.2. Clasificación de los Medios de Defensa ante el Fisco.	11
1.3. Regulación de los Medios de Defensa.	13
1.3.1. Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	14
1.3.2. Código Fiscal de la Federación de 1938.....	15
1.3.3. Código Fiscal de la Federación de 1967.....	17
1.3.4. Código Fiscal de la Federación de 1981.....	23
1.4. Diferencias y similitudes entre la Ley de Justicia Fiscal de 1936, Códigos Fiscales Federales de 1938, 1967 y 1981.	29
1.5 Derecho Comparado.	32
1.5.1 Francia.	33
Capítulo II	42
2.1. Concepto de Recurso Administrativo.....	43
2.1.1. Naturaleza Jurídica del Recurso Administrativo.....	44
2.2. Recursos Administrativos previstos en ley.	46
2.2.1. Recurso de Revocación.	46
2.2.2. Recurso de Revisión.	51

2.2.3. Recurso de Inconformidad	59
2.3. Análisis de los efectos de las resoluciones dictadas en los Recursos Administrativos.	65
2.3.1. Desechamiento del Recuso Administrativo.....	66
2.3.2. Confirmación del acto.	67
2.3.3. Se ordena la reposición del procedimiento.	68
2.3.4. Se deja sin efectos el acto.....	68
2.3.5. Se modifica el acto.	69
2.4 Ventajas y desventajas de los recursos administrativos.....	70
2.5. Casos prácticos	75
Capítulo III.....	78
3.1. Naturaleza Jurídica.	79
3.2. Órgano Jurisdiccional que conoce del Juicio Contencioso Administrativo ...	80
3.2.1.1. Constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	80
3.2.2 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	85
3.2.2.1. Estructura y competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conforme a su Ley Orgánica vigente.	88
3.3. Breve reseña del procedimiento.	104
3.4. Análisis del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.	123
3.5. Análisis del artículo 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación.	128

3.6. Casos Prácticos	145
Capítulo IV	149
4.1. Naturaleza Jurídica	150
4.2. Órgano Jurisdiccional Competente.....	152
4.2.1. Tribunales Colegiados de Circuito	153
4.2.2. Juzgados de Distrito	156
4.3. El Juicio de Amparo	158
4.3.1. El Juicio de Amparo Directo.....	158
4.3.1.1. Tramitación del Juicio de Amparo Directo.....	164
4.3.2. El Juicio de Amparo Indirecto	172
4.3.2.1 Tramitación del Juicio de Amparo Indirecto	177
4.4. Alcances Jurídicos de las sentencias dictadas en el Juicio de Amparo.....	180
4.5. Casos Prácticos	192
Conclusiones.....	198
Bibliografía	211

I N T R O D U C C I Ó N

Desde el nacimiento del ser humano, éste cuenta con una serie de Derechos, los cuales al crecer esta en posibilidades de ejercitar, por lo que el Estado tiene la obligación de respetarlos, sin embargo, resulta imposible evitar en su totalidad las violaciones a estos derechos, violaciones que en muchas ocasiones corren a cargo de los gobernantes, pues éstos, pueden cometer errores en su actuación como servidores públicos, trayendo con ello agravios a los particulares, por tal motivo es que se crearon instrumentos jurídicos al alcance de los propios gobernados, para su protección frente al actuar de la Administración Pública.

La Administración Pública tiene la obligación de actuar siempre apegada a derecho, toda vez que debe basarse en lo consagrado por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptos jurídicos que señalan que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, bajo el principio de que sólo puede realizar lo que la ley expresamente le confiere.

En caso de que la autoridad se excediera o no cumpliera con los requisitos de ley, al momento de emitir su actuación frente al particular, este último tiene el derecho de exigirle, el debido cumplimiento de la ley y es precisamente a través de los medios de defensa, que el gobernado puede hacer valer sus derechos, los cuales debemos entender como aquellas gestiones que realizan las personas, en contra de los actos que provengan de alguna autoridad, que les cause un daño o perjuicio directo a su esfera jurídica, es decir, los medios de defensa es el arma legal con que cuenta el particular para combatir las ilegalidades de las autoridades.

Los medios de defensa con los que cuenta un particular frente a la administración pública son; Recursos Administrativos, Juicio Contencioso Administrativo y Juicio de Amparo.

El derecho que tiene una persona para defenderse de cualquier acto que emita el Estado y le cause un perjuicio directo, es el motivo que originó el presente trabajo, en específico, que tanta eficacia tienen esos medios de defensa con los que cuenta.

En el primer capítulo, hablamos acerca de las generalidades de los medios de defensa, exponiendo en primer término la definición que ha dado la doctrina, su clasificación, la forma en que ha sido regulado a través del tiempo, empezando desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936, hasta el actual Código Fiscal de la Federación, pasando por los Códigos Tributarios de 1938 y 1967, y las reformas relacionadas con el tema, del Código de 1981, señalando las diferencias y semejanzas que hay entre estos códigos.

También analizamos al Estado Francés, respecto de cómo se encuentra organizado para impartir justicia administrativa, para comparar la forma de impartir justicia entre Francia y México, en consecuencia corregir o subsanar las deficiencias con que cuenta nuestro sistema de administración de justicia en materia fiscal-administrativa.

El capítulo II, analiza el primer medio de defensa con que cuenta el gobernado, denominado recurso administrativo, conceptualizando y determinando la naturaleza jurídica, además se estudian tres recursos administrativos; el recurso de revocación (previsto en el Código Fiscal de la Federación); el recurso de inconformidad (señalado tanto en la Ley de Seguro Social, como en el Reglamento del recurso de inconformidad); y el recurso de revisión (establecido en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo), profundizando en cada uno de ellos, el trámite que se lleva en cada uno de ellos, los supuestos de procedencia, requisitos que debe contener el escrito por el cual se interpone. También se realiza un análisis comparativo entre cada uno de ellos, distinguiendo lo diferente que pueden llegar a ser cada uno de ellos, en cuanto a trámite se refiere.

Se finaliza el capítulo, con un análisis de los efectos que pueden llegar a tener las resoluciones dictadas al momento de resolverse un recurso administrativo, como puede ser, desechar, confirmar, modificar, dejar sin efectos un acto de autoridad, u ordenar la reposición de un procedimiento y con ello comprobar la eficacia que tiene en la vida jurídica, sobre todo que tan importante es el recurso para la justicia administrativa.

El juicio contencioso administrativo, es el título del tercer capítulo del presente trabajo, en el que indagamos la naturaleza jurídica del mismo, examinamos el órgano jurisdiccional que lo conoce, es decir, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde su creación (en la Ley de Justicia Fiscal de 1936), constitucionalidad o inconstitucionalidad, estructura orgánica, competencia material y territorial con que cuenta.

También hacemos alusión al trámite que se lleva a cabo ante dicho órgano, las hipótesis de procedencia, las partes en el juicio, requisitos que debe contener el escrito inicial de demanda, la contestación, la ampliación, la contestación a la ampliación, los plazos previstos durante el proceso, el recurso de reclamación y la instancia de queja.

Se examinan a profundidad los artículos 237, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, preceptos que regulan lo relativo a la sentencia que se emite en el juicio contencioso administrativo, pues establecen la obligación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de fundar en derecho la resolución que emita, así como resolver sobre todas las pretensiones del actor, de estudiar las causales de ilegalidad que lleven a declarar una nulidad lisa y llana, la facultad que tiene el tribunal de corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos invocados, también establecen las hipótesis por las cuales se puede considerar que una resolución administrativa es ilegal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Finalmente se hace un estudio acerca de las clases de sentencias que puede emitir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las cuales son; reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar su nulidad, ya sea de forma lisa y llana o para efectos, así como reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación.

Por último, el capítulo cuarto, denominado juicio de amparo, investigamos acerca de su naturaleza jurídica, el órgano jurisdiccional que lo conoce, es decir, los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distritos, como funcionan, su integración, así como también se hace referencia a que existen dos clases de juicio de amparo, uno conocido como amparo directo y otro amparo indirecto.

Se realiza una breve explicación del trámite que se tiene que llevar en cada juicio de garantías, las partes que intervienen en él, los casos de procedencia, requisitos que deben contener cada demanda, el informe que debe dar la autoridad responsable, los plazos con que se cuenta durante el proceso.

Finalmente estudiamos los alcances jurídicos que llegan a tener las ejecutorias que se dictan en el juicio de amparo, tanto en el directo como en el indirecto, en el que se hace una explicación de las clases de sentencia que existen, las formas en que se llegan a cumplir tales ejecutorias y los métodos para hacer cumplirlas, así como también las consecuencias en los casos de que la autoridad responsable no cumpla con la sentencia dictada en el juicio de garantías.

CAPÍTULO I

MEDIOS DE DEFENSA

1.1. Concepto de Medio de Defensa

De manera general, la doctrina ha definido a los medios de defensa; como aquellas gestiones que realizan las personas, en contra de los actos que provengan de alguna autoridad, a través de los cuales le cause un daño o perjuicio directo a su esfera jurídica.

En otras palabras, son las oportunidades con las que cuenta una persona, para hacer valer el derecho o los derechos que tiene, dado que han sido objeto de una violación o irregularidad, por parte de un acto de autoridad.

También ha sido definido de forma específica como:

"Las Gestiones de los Particulares, instauradas para que la Autoridad Fiscal que dictó el Acto o una Distinta a ésta, revoque o modifique en su favor la resolución emitida, en atención a las pruebas y alegaciones que produzca para fundar su ilegalidad."¹

Dentro de nuestro sistema jurídico, no existe una conceptualización de los medios de defensa, pero sí se establecen las directrices o reglas que toda autoridad jurídicamente está obligada a seguir, con el fin de realizar una debida actuación frente al particular.

En este orden de ideas, las actuaciones por parte de las autoridades, deben basarse en lo consagrado por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptos jurídicos que señalan que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, bajo el principio de que sólo puede realizar lo que la ley expresamente les confiere.

En el caso de que la autoridad se excediera o no cumpliera con los requisitos de ley, al momento de emitir sus actuaciones frente al particular, este último tiene el derecho de exigir a la autoridad, el debido cumplimiento de la ley y

¹ MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano. Edit. Clasa. México 1989. Págs. 238 y 239.

es precisamente a través de los medios de defensa, que el gobernado puede hacer valer sus derechos.

Podemos definir a los medios de defensa como la manifestación de los particulares en contra de los actos de autoridad que afectan a su esfera jurídica, con el objeto de obtener el respeto a la legalidad y seguridad jurídica, mediante el ejercicio de las distintas instancias previstas en la ley.

1.2. Clasificación de los Medios de Defensa ante el Fisco.

La clasificación de los medios de defensa ante el Fisco, resulta ser un tema muy extenso, toda vez que si bien es cierto que existen pocos autores que se ocupan del estudio del Derecho Fiscal, también lo es que cada uno de estos autores pretende establecer una clasificación de dichos medios, haciendo valer su criterio sobre el propuesto por cualquiera otro autor.

Sin embargo, existen clasificaciones que resultan más aplicables que otras por su facilidad de entendimiento.

Dependiendo de la autoridad que resuelve los medios de defensa ante el Fisco se pueden clasificar en dos grandes grupos:

A.- Los que son resueltos por la Autoridad Administrativa.

B.- Los que son resueltos por una Autoridad no Administrativa.

Respecto al grupo marcado con el inciso "A", éste consiste en el hecho de que la propia autoridad administrativa, tenga facultades para resolver los medios de defensa interpuestos por los contribuyentes, en contra de actos emitidos por ella misma o por otras autoridades administrativas, la cual representa una valiosa oportunidad para rectificar los posibles errores, en que podría incurrir al aplicar una disposición de carácter administrativo o más específicamente de

carácter fiscal, lográndose de esta manera, entre otras cosas, el mejorar la imagen del "Fisco Federal" ante los contribuyentes y la sociedad en general.

Dentro de esta misma agrupación se puede distinguir la existencia de una subclasificación:

1.- Los que conoce y resuelve la autoridad emisora de los actos impugnados; y

2.- Los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente superior.

La primera de ellas, se refiere cuando la misma autoridad que haya emitido un acto, por medio del cual afecte a un contribuyente, tiene la oportunidad de resolver dicha controversia, es decir, el particular que se encuentre afectado por la actuación de la autoridad, puede interponer el medio de defensa ante quien le emitió, situación que se considera a todas luces una clara desigualdad, en razón de que quien resuelve la controversia, se convierte en juez y parte.

La segunda subclasificación, consiste en que el contribuyente tiene el derecho de interponer el medio de defensa ante una autoridad diferente a la que emitió el acto de molestia, en la mayoría de los casos será ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto a debate.

En cuanto a la agrupación marcada con el inciso "B", se considera como una segunda instancia que tiene el contribuyente para hacer valer lo que a su derecho convenga ante una autoridad no administrativa, respecto de un acto de una autoridad administrativa; es decir, estos medios de defensa se interponen ante una autoridad no administrativa, en virtud de que una autoridad administrativa ha resuelto un medio de defensa previo a éste, declarando infundada la pretensión del particular hecha valer; sin embargo, no siempre resulta de esta manera, dado que algunos medios de defensa, cuentan con la característica de la optatividad, es

decir, el gobernado tiene la facultad de elegir, la manera en que quiere acudir ante una autoridad, ya sea administrativa, o no, sin la necesidad de agotar un medio de defensa previo.

Otra clasificación que puede considerarse de importancia, es la que se establece desde el punto de vista de su definitividad; desde dicho criterio, existen dos grupos los cuales son:

A. - Los obligatorios y

B. - Los optativos.

Los obligatorios, son aquellos medios de defensa por los cuales el particular tiene la exigencia u obligación de interponerlos ante la autoridad, antes de cualquier otro medio, en virtud de respetar el principio de definitividad, que existe y se rige para algunos de estos medios, pues es un requisito sine qua non para poder interponer otro posterior.

Los optativos, como su nombre lo dice, son aquéllos cuya interposición no es obligatoria para el particular, es decir, éste tiene la facultad de elegir que medio de defensa interponer primero.

Podemos seguir estableciendo un sin fin de clasificaciones de los medios de defensa ante el fisco, sin embargo, no todas son de trascendencia y por ello no se considera pertinente plasmarlas dentro del presente trabajo.

1.3. Regulación de los Medios de Defensa.

Es indispensable conocer la regulación que han tenido los medios de defensa a través del tiempo, desde la Ley de Justicia Fiscal, hasta el actual Código Fiscal de la Federación, dado que las herramientas o los medios con los que cuenta el particular para defenderse ante un acto de autoridad, han sido establecidos en

las legislaciones fiscales de carácter federal, además, dichos medios, a través del tiempo se han alimentado con leyes, doctrina y jurisprudencia.

1.3.1. Ley de Justicia Fiscal de 1936.

La Ley de Justicia Fiscal, se promulgó el 27 de agosto de 1936, entrando en vigor el 23 de enero de 1937 con un total de 58 artículos.

Lo más importante de este cuerpo normativo, es la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues fue y sigue siendo un paso enorme en lo que respecta a la impartición de justicia fiscal-administrativa, ya que se estableció un instrumento jurídico, a través del cual el contribuyente pudiera acudir ante las autoridades correspondientes a solicitar justicia, de esta forma el Estado puede controlar el debido cumplimiento de la ley.

La Ley de Justicia Fiscal de 1936, se divide en dos partes, la primera establece la organización, facultades y competencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, la segunda, abarca el procedimiento contencioso que se seguía ante dicho tribunal.

El proceso en aquella época, tenía como característica, la oralidad, ya que en una audiencia se daba lectura a la demanda, contestación, así como a los alegatos, para que posteriormente se emitiera la resolución que en derecho correspondiera.

Podemos concluir que en este primer ordenamiento de carácter fiscal federal, lo más relevante e importante fue la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues dicho organismo, es el órgano jurisdiccional encargado de la impartición de justicia fiscal-administrativa federal.

Es importante señalar que con la creación del Tribunal, en el año de 1936, no existía base constitucional para éste, de tal manera que su constitucionalidad fue muy controvertida, debido a que se consideraba que vulneraba el principio de "División de Poderes", sin embargo, fue hasta el año de 1946, con la reforma al artículo 104, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se incorporó a los Tribunales Administrativos, posteriormente en el año de 1967 fue reformado, para que quedar como tribunales contenciosos administrativos, con las reformas de 1993 y 1999 el artículo en cita, junto con la adición a la fracción XXIX-H, del artículo 73, en los que se plasmó el fundamento actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.3.2. Código Fiscal de la Federación de 1938.

El Código Fiscal de la Federación de 1938, se promulgó el 30 de diciembre de 1938, con un total de 286 artículos.

En este Código se incluyó, un capítulo denominado "De la Fase Oficiosa del Procedimiento Tributario", en el cual, en un solo artículo se otorgó un derecho a las personas para acudir o presentarse ante las autoridades fiscales, mismo que a la letra decía:

"Artículo 69. - Toda persona física o moral que, conforme a las leyes, esté en el ejercicio de sus derechos civiles, puede comparecer ante las autoridades fiscales federales, por sí o por apoderado".

De lo anterior, se observa que si bien es cierto, que se otorga un derecho a las personas físicas o morales para acudir ante las autoridades fiscales, para hacer valer sus derechos, también lo es que en el mismo precepto no se menciona ni se establece un procedimiento, el cual debiera seguir el contribuyente ante las autoridades fiscales federales, por lo que las personas no tenían la certeza jurídica de qué forma o medio, podían combatir un acto de autoridad, que le afectaba directamente su esfera jurídica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Código en estudio, contempló el Recurso Administrativo denominado "de la Tercería", se regulaba del artículo 111 al 120, donde esencialmente se determinaba que el Recurso de Tercería procedía en dos supuestos, el primero de ellos tenía lugar cuando se afectaban bienes pertenecientes a una persona distinta a la del deudor del crédito fiscal, en donde, el propietario perjudicado con el embargo de sus bienes, podía promover este recurso; el segundo de los supuestos se actualizaba cuando existía una persona con un derecho preferencial sobre el Fisco Federal, para obtener el pago de un crédito; tal situación se daba cuando una persona, era deudor tanto del Fisco y como de un particular, pero este último, tuviera un derecho preferente para que con motivo del cobro coactivo le fuera pagado su crédito en primer lugar y las utilidades restantes se destinaran al pago del Fisco; en este último supuesto, el acreedor preferente se encontraba legitimado para promover el Recurso de Tercería. Es menester señalar que con la interposición de este medio de defensa, no se suspendía el procedimiento administrativo de ejecución, además de que podía presentarse hasta antes de ser aprobado el remate, en el caso de una tercería de dominio, o bien, cuando el monto del remate no se hubiera aplicado al pago de las prestaciones adeudadas.

Ahora bien, tal y como ha quedado plasmado, el Código a estudio, prevé un capítulo denominado de la fase oficiosa, pero también preveía otro, denominando "fase contenciosa", el cual era el proceso que se llevaba ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

El actor tenía el término de 15 días para presentar su demanda de nulidad, a partir del día siguiente en que haya surtido efectos la notificación del acto que impugne, con la salvedad de que si era extranjero, y no tenía representante en la República o hubiera fallecido durante el plazo anteriormente señalado, la ley en cuestión otorgaba el término de 45 días.

Si se admitía a trámite la demanda de nulidad, se ordenaba correr traslado de la misma a las autoridades demandadas, para que contestaran en un

término de 10 días, en el auto que se tenía por contestada la demanda, se citaba para una audiencia, una vez en la audiencia se seguía el mismo procedimiento que la anterior Ley de Justicia Fiscal, es decir, la lectura de la demanda, contestación a la misma, alegatos.

En conclusión, lo más importante de este Código es que se creó un recurso administrativo ante la autoridad fiscal, es decir, otro medio de defensa más, para la defensa jurídica del contribuyente en contra de los actos de autoridad.

1.3.3. Código Fiscal de la Federación de 1967.

El Código Fiscal de la Federación de 1967, fue publicado el 30 de diciembre de 1966, entró en vigor el 1º de abril de 1967, cubrió algunas lagunas jurídicas del Código anterior; sin embargo, en cuanto se refiere a la organización del entonces Tribunal Fiscal de la Federación se eliminaron, con el fin de darle vida a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, en este Código se plasmó por primera vez la figura de la negativa ficta (artículo 92), señalando que las instancias o peticiones que se hacían ante las autoridades, no se resolvían en el término de ley (plazo de 90 días), se consideraban como una negativa por parte de la autoridad, es decir, el contribuyente al realizar una consulta o cualquier otro trámite ante la autoridad, si ésta no resolvía en el término de ley, se consideraba como negada la petición o consulta realizada.

Uno de los grandes avances que tuvo el Código Fiscal de la Federación de 1967, fue el establecimiento de recursos administrativos, en favor del contribuyente, es decir, el particular tuvo a su alcance nuevos y diversos medios de defensa para hacer valer, en contra de las actuaciones de la autoridad que afectaban a su esfera jurídica.

El artículo 160 del Código Fiscal de la Federación de 1967, estableció esos nuevos medios de defensa:

"Artículo 160. - Cuando las leyes fiscales no establezcan recursos, procederán:

- I.- La revocación.
- II.- La oposición al procedimiento ejecutivo.
- III.- La oposición de tercero.
- IV.- La reclamación de preferencia.
- V.- La nulidad de notificaciones..."

El Recurso de Revocación, procedía en contra de resoluciones definitivas en las que: determinarán créditos fiscales; negarán la devolución de las cantidades pagadas indebidamente; sanciones por infracción a las leyes fiscales; o en contra de los permisos y clasificación en materia de elaboración de alcohol y aguardiente.

El Recurso de Revocación tenía y sigue teniendo la característica de optatividad, es decir, el contribuyente tiene la opción de interponer el recurso de revocación o el juicio contencioso administrativo, pero con la salvedad de que cuando se trate de créditos conexos, los cuales se encuentren en una de las dos vías, el contribuyente deberá intentar la misma vía que pretendió en contra del primer crédito, por lo tanto si el particular intentó contra el primer crédito el juicio contencioso administrativo, en contra del segundo crédito deberá interponer el éste y no el recurso de revocación, en caso contrario, si planteó primero el recurso de revocación, deberá interponer en contra del acto, recurso de revocación y no juicio contencioso administrativo.

La Oposición al Procedimiento de Ejecución, procedía ante la oficina ejecutora por las personas que hayan sido afectados por él, afirmen que el crédito requerido se ha extinguido, que el monto del crédito sea inferior al exigido o que el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

procedimiento no se haya ajustado a la ley, este recurso solamente lo resolvía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Oposición a Tercero procedía ante la oficina ejecutora por la persona que no tenía la calidad de deudora, ni responsable solidaria del crédito fiscal, sino que afirmara ser propietaria o titular de los bienes que se embargaron, con motivo del procedimiento administrativo de ejecución, siempre y cuando se hiciera antes de que se apruebe el remate.

La Reclamación de Preferencia se hacía valer por aquellas personas que sostenían tener derecho preferencial de los créditos fiscales federales. Este recurso se podía interponer en cualquier tiempo, siempre y cuando hubiera sido antes de la aplicación del remate.

La Nulidad de Notificaciones, se interponía en contra de las notificaciones de las actuaciones de la autoridad; su interposición suspendía los plazos para el ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales y los derechos de los particulares, hasta en tanto no se resolviera; en los casos de que se declaraba la nulidad de la notificación, todo lo que se hubiera actuado con posterioridad era nulo.

Todos los recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación de 1967, no tenían un procedimiento especial cada uno, sino todos ellos se regían por reglas generales; en principio se interponía el recurso por escrito ante la autoridad que emitió o realizó el acto, dentro de los quince días siguientes, en que surtiera efectos su notificación, expresando agravios.

En dichos recursos era admisible toda clase de pruebas, salvo la confesional por parte de las autoridades demandadas.

La autoridad que le tocaba conocer del recurso, si lo admitía, otorgaba un plazo de 15 días para el desahogo de pruebas, vencido dicho plazo, se dictaba resolución dentro del término que no excediera de 30 días.

El establecimiento expreso de los recursos administrativos en el Código Fiscal de la Federación de 1967, tenían la finalidad de corregir los errores u omisiones en las que había incurrido la autoridad en sus actuaciones frente a los particulares; sin embargo, el contribuyente afectado por alguna de esas actuaciones, tenía que hacer valer esos recursos ante la propia autoridad que emitía el acto, por lo tanto, quien emitía el acto lo conocía, tramitaba y resolvía el recurso, es decir, se volvía juez y parte, a ésta conclusión llegamos, en virtud de que es la autoridad la que emitía el acto y ella misma era la que le resolvía, situación que sigue aconteciendo en nuestros días y que desde nuestro punto de vista viola el principio general del derecho de "nadie puede ser juez y parte".

El juicio contencioso administrativo, en cuanto al trámite, no sufrió muchos cambios, pues la demanda de nulidad se presentaba dentro de los 15 días siguientes a partir de que surtiera efectos la notificación de la resolución impugnada, con algunas salvedades, (las del Código anterior), asimismo se otorgó el derecho para ampliar la demanda de nulidad, dentro de los 15 días siguientes en que surtiera efectos la notificación al acuerdo recaído a la contestación de la demanda, o en el caso de que existiera una negativa ficta o que no conociera los fundamentos de la resolución impugnada.

Si reunía todos los requisitos establecidos en el Código Tributario, la demanda se admitía, ordenándose correr traslado de la misma a las autoridades demandadas, a fin de que éstas dieran contestación a la demanda dentro de los 15 días siguientes y, en el acuerdo por el cual se tenía por contestada la demanda, se citaba para la audiencia, la cual debía exceder de un plazo de 45 días, de conformidad a este Código Tributario.

La audiencia, se realizaba de forma idéntica, como se establecía en los Códigos anteriores (de carácter verbal), en la que en primer término se resolvían las cuestiones previas, como las reclamaciones o incidentes que pudieran dar la suspensión de la audiencia; pero en términos generales, se leía la demanda, la contestación y los alegatos, estos últimos se podían presentar por escrito o en forma verbal, los cuales no debían exceder de media hora, una vez declarados vistos los autos, se formulaba el proyecto de sentencia dentro de los 15 días siguientes.

La sentencia se podía pronunciar, por reponer el procedimiento o reconocer la ineficacia del acto impugnado, de conformidad al artículo 230 del Código a estudio. En el caso en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, la sentencia indicará los términos conforme a los cuales se debe dictar la nueva resolución por parte de la autoridad fiscal.

Lo anterior quiere decir, que cuando el contribuyente haya obtenido una resolución favorable por parte de la autoridad, ésta podía acudir ante el Tribunal a demandar su nulidad, de prosperar, podría recibir en que lineamientos debía emitir su nueva resolución, en otras palabras, si el particular obtuvo una resolución favorable, la autoridad puede impugnarla y de obtener una "sentencia favorable" por parte del Tribunal, emite una nueva resolución pero en diferente sentido, es decir, cabía la posibilidad de que si en una primera resolución no se imponía el pago de un crédito fiscal, en esa nueva y segunda resolución, sí se establecía un crédito fiscal.

Este Código tributario de 1967, se contemplaron algunos recursos, en contra de las actuaciones por parte de los Magistrados; por ejemplo en contra de los acuerdos que daban trámite o desecharon la demanda, pruebas, o la contestación a la demanda, el actor o la autoridad contaba con un plazo de cinco días para interponer un recurso, una vez admitido se corría el traslado a la

contraparte para que manifestara lo que a su derecho conviniera, dentro del término de tres días y de inmediato se resolvía el mismo.

De igual manera se plasmó otra figura jurídica, denominada queja, la cual consistía en que si en una de las resoluciones que emitiera el Tribunal, se violará alguna jurisprudencia del Tribunal podía interponer esta instancia y de resultar fundado el agravio, la Sala revocaría su resolución.

Una de las adiciones o creaciones jurídicas que tuvo el Código Fiscal de la Federación de 1967, fue el establecimiento de un recurso expresamente para las autoridades, al que se le denominó "de revisión" y en que nuestros días sigue vigente, dicho recurso lo interponen únicamente las autoridades, en contra de las resoluciones que sobreseyeran el juicio o pusieran fin al mismo.

En conclusión, así como el Código Fiscal de la Federación de 1967, fue un avance en la justicia fiscal, para el particular, también obtuvo una desventaja, dado que al crearse un recurso para la autoridad, consideramos que se viola la equidad jurídica entre las partes, en virtud de que la autoridad, en primer término, goza de facultades de comprobación, recursos administrativos, en los cuales puede verificar por segunda ocasión su actuación o también puede hacer valer el juicio contencioso administrativo, en caso de que haya emitido una resolución favorable al contribuyente, finalmente además de todo lo anterior tiene un recurso de revisión en contra de las resoluciones que dicte el Tribunal, cuando éstas pongan fin al mismo y no le favorezca; en cambio, el contribuyente debe permitir que la autoridad ejerza sus facultades de comprobación, cuantas veces ésta lo considere necesario, interponer recursos ante la misma autoridad que emitió el acto, para que posteriormente interponga el contencioso administrativo en contra de las mismas, juicio de amparo y hacer lo que a su derecho convenga en el recurso de revisión.

1.3.4. Código Fiscal de la Federación de 1981.

El Código Fiscal de la Federación de 1981, fue publicado el 30 de diciembre de 1981, entró en vigor el 1º de octubre de 1982 y es el que actualmente nos rige. El Código tributario en comento, contempla en su artículo 116, como Recursos Administrativos a los siguientes:

-El Recurso de Revocación.

-La Oposición al Procedimiento Ejecutivo, seguía igual que en el código anterior, únicamente se añadió un requisito de procedencia, el cual es cuando se afectará el interés jurídico de terceros.

-La Oposición de Tercero.

-La Nulidad de Notificaciones.

El escrito de interposición del recurso debía presentarse ante la autoridad que emitía o ejecutaba el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que hubiera surtido efectos su notificación o al día en que el afectado hubiera tenido conocimiento del mismo o de su ejecución. En dicho escrito debía contener los requisitos establecidos por el artículo 122:

"Artículo 122.- El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este Código y señalar además:

I.-El acto que se impugna.

II.-Los agravios que le cause el acto impugnado.

III.-Las pruebas y los hechos convertidos de que se trate."

La autoridad debía dictar su resolución y notificarla en un término que no excediera de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significaba que se había confirmado el acto impugnado.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En cuanto al juicio contencioso administrativo, éste se interponía ante la Sala Regional en cuya circunscripción radicaré la autoridad que emitía la resolución impugnada, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que hubiera surtido efectos la notificación del acto o en que el afectado hubiera tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se hubiera ostentado sabedor del mismo cuando no existiera notificación legalmente hecha.

En el Código a estudio se estableció un término para la interposición de la demanda por parte de las autoridades, el cual es dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se haya emitido la resolución, la demanda se interpone cuando la autoridad pidiera la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que hubiera producido efectos de tracto sucesivo, supuesto en el que la autoridad podría demandar la modificación o nulidad en cualquier época, sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerían a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Sí reunía todos los requisitos establecidos en el Código, se admitía la demanda, ordenándose correr traslado de ella a la parte demandada, para que contestara dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se le hubiera notificado el emplazamiento. Si no se produce la contestación en tiempo, o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

También se contempló la figura del tercero o coadyuvante, el cual dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito que contendrá los requisitos de demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

La ampliación a la demanda, consiste en que el demandante tiene el derecho de ampliar la misma dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, en los casos que se impugne una resolución negativa ficta: el actor considera que la notificación del acto impugnado se practicó ilegalmente; o al momento de dar contestación a la demanda, se introducen cuestiones nuevas. Posteriormente, la contraparte tiene el plazo de 20 días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita, para dar contestar a la ampliación.

El artículo 235 establece el cierre de instrucción del juicio, es decir, se tiene por terminada la etapa probatoria y de alegatos, para dar entrada a la etapa de dictar sentencia.

La sentencia se puede pronunciar por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción del juicio.

El artículo 239 establece los efectos que podía tener la sentencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, dicho artículo estableció:

Artículo 239.-La sentencia definitiva podrá:

I.-Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.-Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

IV.- Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

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

El Código Fiscal de la Federación de 1981, plasmó una nueva figura para hacer cumplir con las obligaciones del Magistrado, denominado excitativa de justicia, el cual era interpuesto ante la Sala Superior, en el caso de que sí el Magistrado Instructor, no formulara el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en el Código Fiscal de la Federación.

Recibida la excitativa de justicia, por el Presidente del Tribunal, solicitaba informe al Magistrado Instructor correspondiente y éste debía rendirlo en el plazo de cinco días. Si era fundada la excitativa, se otorgaba un plazo que no excedía de quince días para que el Magistrado formulará el proyecto respectivo, si el mismo no cumpliera con dicha obligación, era sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ahora bien en el supuesto de que la excitativa se promoviera por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del Magistrado Instructor, el informe debía ser rendido en el plazo de tres días, y se daba cuenta a la Sala Superior, en caso de que consideraba fundada la excitativa, concede un plazo de diez días a la Sala Regional, para que dicte sentencia y si ésta no lo hacía se podría sustituir a los Magistrados renuentes.

También se creó el Recurso de Reclamación, el cual procede en contra de las resoluciones que admitan o desechen la demanda, la contestación o las pruebas, las que sobrepasan el juicio o aquéllas que rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpone dentro de los quince días siguientes a aquél en que surte efectos la notificación respectiva y tiene por objeto subsanar las violaciones cometidas.

Al admitirse el recurso se ordena correr traslado a la contraparte para que en el término de quince días exprese lo que a su derecho convenga, sin más

trámite se turnen los autos para que se resuelva el recurso en el término de cinco días.

La Queja, en el actual Código Fiscal de la Federación, reformada en el año 2000, en su artículo 239-B, establece que en los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia que hubiese otorgado la suspensión definitiva, ésta última tiene carácter de interlocutoria, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, cuando se alegue:

a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley, es decir, dentro del plazo de cuatro meses, tal y como lo señala el artículo 239 del Código a estudio.

c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo.

La queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b), el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

De igual forma que en el Código anterior, se contempla el recurso de revisión, el cual se sujeta a la tramitación que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación examinaba, previamente al estudio del fondo del negocio, si se ha justificado la importancia y trascendencia del asunto, si a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desecha el recurso.

El recurso de revisión, no era prácticamente un recurso para el contribuyente, sino para la autoridad demandada, es decir, si el actor obtuviera una sentencia favorable, la autoridad tiene otra oportunidad para impugnarla. Ahora bien, caso contrario, si el actor no obtuviere sentencia favorable, cuenta con el juicio de amparo de garantías.

El Código Fiscal de la Federación de 1981 ha sufrido varias reformas, pero una de las más trascendentales, fue la realizada en 1995, pues la reforma tributaria de ese año, pretendía promover el ahorro, la inversión y la actividad productiva; respecto a los medios de defensa, se señaló que a fin de otorgar una mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, los recursos administrativos debían ser resueltos con mayor agilidad y sobre todo a efecto de evitar confusiones, se propuso fusionar el recurso de revocación con el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, para que de esta fusión se establezca como único recurso al primero, en consecuencia, el Código Fiscal de la Federación, vigente para 1996 estableció como único recurso al de revocación, regulado del artículo 116 al 128; en esos numerales se señalan los casos de procedencia de ese medio de defensa, requisitos que se deben cumplir en el escrito con el que se promueva.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La última reforma que sufrió el Código Fiscal de la Federación, respecto de nuestro tema, fue el 31 de diciembre del 2000, en el que se cambiaron algunos requisitos de la demanda, se introdujo un nuevo incidente y modificaciones al proceso, los cuales se abarcarán en el capítulo denominado Juicio Contencioso Administrativo.

1.4. Diferencias y similitudes entre la Ley de Justicia Fiscal de 1936, Códigos Fiscales de 1938, 1967 y 1981.

La Ley de Justicia Fiscal de 1936, fue el pionero de los medios de defensa de los contribuyentes, aunque únicamente estableció el juicio contencioso administrativo ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, la importancia de este Código, fue la creación del Tribunal, que a la fecha sigue funcionando.

El Código Fiscal de la Federación de 1938, a diferencia de la Ley de Justicia Fiscal, no solamente preveía el juicio contencioso administrativo, sino que creó un capítulo denominado "De la Fase Oficiosa del Procedimiento Tributario", en el que se plasmó el derecho que tienen los contribuyentes para acudir ante la autoridad para hacer valer sus derechos; es decir, el contribuyente, además de tener el derecho de acudir ante el Tribunal, tenía un nuevo medio de defensa, el cual no era ante el Tribunal, sino ante la autoridad administrativa para dirimir la controversia.

El Código Fiscal de la Federación de 1938, estableció por primera vez un recurso administrativo, al que se le conoció como el de Tercería.

El Código Fiscal de la Federación de 1967, plasmó la figura de la negativa ficta, pero lo más relevante e importante fue el establecimiento de varios recursos administrativos, los cuales fueron nuevos medios de defensa con que contaba el contribuyente ante el fisco federal, en contra de los actos de autoridad que le afectaban a su esfera jurídica, a diferencia de los anteriores Códigos tributarios, en éste se plasmaron, no sólo uno sino varios recursos.

El establecimiento de los recursos en el Código Fiscal de la Federación de 1967, por una parte fue beneficioso, en razón de que se le proporcionó al contribuyente de más recursos administrativos o medios para defenderse de los actos por parte de la autoridad, sin embargo, no tomaron en cuenta que esos recursos podían llegar hacer confusos y tardados, dado que se establecieron cinco nuevos medios de defensa, los cuales eran: revocación; oposición al procedimiento ejecutivo; oposición de tercero; la reclamación de preferencia y la nulidad de notificaciones.

El Código tributario de 1967, estableció un recurso denominado recurso de revisión, pero tal medio de defensa no fue para el contribuyente sino para las autoridades, el cual desde nuestro punto de vista, es violatorio del principio de equidad, en virtud de que en un primer plano la autoridad goza de: 1) facultades de comprobación, 2) puede resolver recursos administrativos, en contra de sus propias actuaciones, 3) interponer el juicio contencioso administrativo, en contra de una resolución que ella misma emitió y considere que es favorable al contribuyente y 4) además de todo lo anterior tiene el derecho de interponer un recurso de revisión ante el Poder Judicial.

La sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se podía pronunciar por reponer el procedimiento o reconocer la ineficacia del acto impugnado, en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular; la sentencia indicará los términos conforme a los cuales se deberá dictar la nueva resolución, tal situación consideramos que es muy grave, pues aunque el contribuyente haya obtenido una resolución favorable por parte de la autoridad, ésta puede acudir ante el Tribunal a demandar su nulidad y de prosperar, la autoridad podía recibir en que lineamientos debe emitir su nueva resolución, es decir, en el caso de que sí en una primer resolución no se le imponía el pago de un crédito fiscal al particular, en la segunda

resolución, se puede establecer un crédito fiscal y de esa manera afectar su esfera jurídica.

El Código Fiscal de la Federación de 1981 fue muy revolucionario, en razón de que tuvo grandes modificaciones en comparación a los Códigos anteriores, pero sobre todo en la reforma de 1996, en el que se fusionan todos los recursos administrativos, estableciendo únicamente el recurso de revocación.

El Código Fiscal de la Federación de 1981, modificó el término para la interposición de la demanda de nulidad ante el Tribunal, el cual es dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo, cuando no exista notificación legalmente hecha, es decir, ya no es de quince días para interponerla como anteriormente se establecía, sino cambió y se unificó con el que se daba a las excepciones.

Ahora bien, para la interposición de la demanda, por parte de las autoridades, es dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, lo que es a todas luces una clara inequidad para el contribuyente, pues éste únicamente tiene 45 días para interponer algún medio de defensa fiscal, en contra de una resolución o acto por parte de las autoridades, (o un periodo menor a éste, que es el de quince días para intentar el juicio amparo); pero en cambio la ley otorga a la autoridad no un término similar, ni mucho menos equitativo, sino que le otorga cinco años, lo que en mi opinión rompe con el principio de equidad, que en todo proceso y procedimiento debe tener.

En la substanciación del juicio contencioso administrativo, dejó de prever la audiencia verbal, para volverse un juicio escrito; también se plasmó lo que hoy conocemos como la ampliación a la demanda, la cual se interpone dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

acuerdo recaído a la contestación de la demanda, en los casos que establece el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación.

La sentencia se puede pronunciar por declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, reponer el procedimiento, reconocer la validez del acto impugnado, o declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular; indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.

Con las reformas fiscales en los años de 1995 y 1996, respecto a los medios de defensa, se señaló que a fin de otorgar una mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y los recursos administrativos sean resueltos con mayor agilidad, sobre todo a efecto de evitar confusiones, se fusionaron el recurso de revocación con el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, para que de esta fusión se establezca como único recurso al primero, con el objeto de agilizar el procedimiento e impartir una justicia pronta y expedita.

Finalmente con las reformas del 31 de diciembre del año 2000, hubo cambios en cuanto al juicio contencioso administrativo, tales cambios se abordan mas adelante.

1.5 Derecho Comparado.

El derecho comparado, ha servido para mejorar nuestro sistema jurídico Mexicano, por lo que consideramos importante entrar al estudio de otro, que mejor que el francés, pues compartimos la opinión de la Licenciada Aurora Cortina G. Quijano:

"No puede pretenderse una explicación del contencioso fiscal mexicano, sin el previo estudio de las líneas estructurales del Consejo de Estado de Francia y su Sección de los Contencioso Administrativo. Nuestro

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

contencioso administrativo nació a orillas del río Sena y no a orillas del río Potamac.”²

Por lo tanto, entraremos al estudio del sistema jurídico Francés ya que ha sido la cuna del derecho administrativo, además del creador de los Tribunales administrativos de plena jurisdicción.

1.5.1 Francia.

Los Tribunales Administrativos en Francia, fueron creados por el Constituyente de 1790, que propuso en ese entonces una estructura jurisdiccional diferente, que parte del principio de la separación de la jurisdicción administrativa y la ordinaria.

La asamblea Constituyente en sección del 24 de marzo de 1790, argumentó:

“Uno de los abusos que han desnaturalizado el Poder Judicial en Francia es la confusión de las funciones que le son propias con las funciones incompatibles e inmutables de los otros Poderes.”³

Bajo esta idea se expidió la “Ley de Organización Judicial de 16-24 de agosto de 1790”; que prohíbe expresamente en su artículo 13:

“Artículo 13. las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas, los jueces no podrán, bajo pena de felonía perturbar de cualquier manera que sea, las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores a causa de sus funciones.”⁴

Del anterior artículo, se desprende claramente la prohibición que los jueces tenían para interferir en las operaciones de los órganos administrativos, impidiendo someter el dominio de un poder al dominio del otro.

² Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Procedimiento en Materia Fiscal y Administrativa. Tomo III. Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa. México 2001. Pág. 47

³ J. Appleton. Traité Elementaire Du Contentieux P.19 año 1927. Citado por Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1959. P.169.

⁴ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ob. Cit.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Principio que adquirió mayor rango al ser consagrado por la Constitución de 3-14 de septiembre de 1971. La prohibición a los Tribunales Judiciales de intervenir en los actos emanados de la autoridad administrativa no solamente se funda en el principio de división de poderes, sino parte también del postulado político: -los Jueces sólo pueden conocer de controversias de particulares-. Marcando tajantemente la división del Derecho Público y el Derecho Privado.

La separación de las jurisdicciones administrativa y judicial, tiene un doble propósito, proteger a la Administración de la acción de los Tribunales Judiciales y tutelar a los particulares en sus reclamaciones contra la propia Administración.

En Francia el fundamento legal para la creación del Consejo de Estado, se encuentra en la Constitución de 12 frimario año VIII, 15 de diciembre de 1799, en su artículo 52:

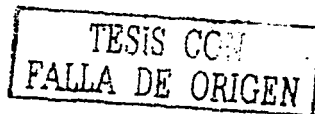
"Artículo 52. Bajo la dirección de los cónsules un consejo de estado, está encargado de redactar los proyectos de leyes y los reglamentos de la administración pública, y de resolver las dificultades que pueden surgir en materia administrativa."⁵

Cabe señalar que si bien Napoleón Bonaparte, no lo innovó totalmente ni lo creó, sí le dio características peculiares.

La Ley Orgánica del 24 de mayo de 1872, consigna cambios transcendentales en la fisonomía del Consejo de Estado, le atribuye algunas de las características modernas con las que le conocemos hoy en día,⁶ pues en dicha ley, se establece que el Consejo de Estado tiene tres funciones:

- 1.- Consejero del Gobierno
- 2.- Jurisdicción Suprema del Orden Administrativo

⁵ Ob. Cit. Pág. 48



3.- Órgano formador de Servidores de la Nación

El Consejo de Estado es consejero del gobierno en materia legislativa, reglamentaria y administrativa y consta de las siguientes seis secciones (cinco en materia administrativa):

- 1.- Sección del Interior
- 2.- Sección de Trabajos Públicos
- 3.- Sección Social
- 4.- Sección de Finanzas
- 5 Sección de Informe y Estudios y

La Sexta Sección del Consejo de Estado, es la Sección de lo Contencioso Administrativo, la cual es la que nos interesa para nuestro tema, puesto que es la que ejerce el papel jurisdiccional del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado es presidido por el Vicepresidente, pues el Primer Ministro de la República Francesa tiene el título únicamente honorario, de Presidente del Consejo de Estado. Sus miembros son egresados de la prestigiosa Escuela Nacional de Administración (ENA) y conforman varios rangos, cuyas denominaciones son: Consejero de Estado, Relator del Consejo de Estado y Oidor. La mayoría de los miembros del Consejo de Estado pertenecen a la vez a una Sección Administrativa y a la Sección del Contencioso. Algunos de ellos se retiran temporalmente para ejercer funciones parlamentarias, diplomáticas o dentro de la administración.

⁶ Martínez Rosaslanda, Sergio. El ingreso y el Ascenso en los Tribunales Administrativos y en el Consejo de estado en Francia. Revista del T.F.F. 3ª Epoca. Año I. Marzo de 1988. P.57

Tenemos entonces que el Consejo de Estado Francés, es el Supremo Tribunal Contencioso Administrativo en Francia, que debe examinar la impugnación que hace una persona frente a éste, de un acto de autoridad administrativa, por considerarlo que no es apegado a derecho.

Dependiendo de la pretensión procesal del demandante, se debe determinar el procedimiento idóneo, entre los cuatro tipos de contencioso que existen en Francia, los cuales son:

- 1.- El Contencioso de Anulación.
- 2.- El Contencioso de Plena Jurisdicción.
- 3.- El Contencioso de Represión.
- 4.- El Contencioso de Interpretación.

En el Derecho Francés, el Contencioso más importante, es:

"el de Plena Jurisdicción, ya que precisa la medida de un derecho que el particular dice tener frente a la Administración Pública. Determina la responsabilidad del Estado, y en su caso, el pago de daños y perjuicios."⁷

El Contencioso de Plena Jurisdicción, consiste en someter a un procedimiento jurisdiccional un derecho violado y obtener la reparación de esa violación. Protege un derecho subjetivo del contribuyente, procediendo a dictar su resolución, en la cual no sólo anula el acto administrativo impugnado, sino que restituye al afectado en el goce de su derecho subjetivo violado, condenando al demandado a respetar el derecho, o bien, puede sustituir el acto administrativo recurrido, produciendo sólo efectos de cosa juzgada entre las partes.

⁷ Arreola Ortiz, Leopoldo. Análisis Comparativo entre el Tribunal Fiscal de la Federación y el Consejo de estado Francés. Revista del T.F.F. Op. Cit. p. 81

No menos importante es el Contencioso de Anulación, tiene como único objeto eliminar una decisión ejecutoria. La sentencia se limita a efecto meramente negativo, se identifica con el recurso de exceso de poder. No puede reformar la decisión, ni ordenar una condenación pecuniaria.

El recurso de interpretación.- tiene por objeto que el juez administrativo decida una cuestión previa relacionada con la interpretación que le pida un juez judicial, sobre un acto administrativo del que derivan consecuencias controvertidas entre particulares.

El recurso de represión. Es muy poco usado, conoce de sanciones penales por violaciones o atentados al dominio público.

Si en ese juicio se resuelve desfavorablemente a los intereses del particular y de él se deriva un derecho del gobernado a cargo de la Administración Pública, éste debe promover un juicio de plena jurisdicción que se ventila ante el mismo Consejo de Estado, cuyas decisiones son definitivas, ya que no pueden ser revisadas por otro órgano jurisdiccional, en virtud de que dicho Tribunal se encuentra a igual nivel constitucional que la Corte.

Pasaremos a un análisis del Consejo de Estado de Francia como Jurisdicción Suprema del Orden Administrativo, que realiza a través de la sección de lo contencioso, integrada de la siguiente forma:

"SECCION DE LOS CONTENCIOSO

Diez Subsecciones

(relator: instruye si el asunto es sencillo, lo juzga la subsección; si es complejo se lleva a jurado que lo constituye dos subsecciones reunidas).

La Subsección está encargada de la instrucción de los asuntos. El procedimiento se realiza completamente por escrito.

Dos Subsecciones reunidas.

La Sección de lo Contencioso, compuesta por el conjunto de Presidentes de Subsección y los Presidentes adjuntos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La Asamblea de lo Contencioso, compuesta por los Presidentes de las Secciones Administrativas, el Presidente de la Sección del Contencioso y sus Presidentes adjuntos, presidida por el Vice-presidente del Consejo de Estado.⁸

Aun cuando la doctrina francesa influyó en gran medida para la creación en México, de un órgano jurisdiccional administrativo que dependiera formalmente del Poder Ejecutivo y a la vez se encontrara dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, constituyéndose por tanto en un órgano diferente al Poder Administrativo en sí mismo, es de importancia subrayar, que como se verá en el desarrollo del presente tema, existen características muy diferentes entre el Consejo de Estado Francés y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esta es la primera y gran diferencia de esencia de la cual derivan otras, los Tribunales Administrativos en el Derecho Francés, parten de la premisa fundamental de prohibir a los órganos del Poder Judicial conocer de los actos del Estado; lo que en México no ocurre, en virtud de la interpretación que se da al principio de División de Poderes; ya que se crea un Tribunal Administrativo inspirado en el Derecho Francés, pero no se contempla el principio fundamental que rige en Francia, al permitir a los Tribunales Judiciales seguir conociendo de la materia Contenciosa Administrativa, mediante el juicio de amparo y a través del recurso de revisión.

El Licenciado Alfonso Nava, comenta que la separación de autoridades judiciales y administrativas:

"...es una regla de conducta práctica introducida por razones de hecho particulares en Francia... y que sería probablemente más perjudicial que útil para nuestro país al abandonarla."⁹

En Francia, el Juez tiene la posibilidad de adoptar medidas de conservación e instrucción o de conceder anticipos, las cuales consisten en verdaderas

⁸ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ob. Cit Pág. 50

⁹ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1959. Pág.175

ejecutorias dirigidas a una persona para que adopte un comportamiento determinado.

Pero no basta con que se dicte Justicia; también debe ser ejecutada la sentencia que se emita.

En cualquier Estado de derecho, la administración debe estar obligada a ejecutar las decisiones judiciales que la condenan, sin embargo, en México el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no dispone de la facultad de hacer efectivas sus sentencias, pero dicho problema no es únicamente de México, por ejemplo en Francia, tienen el mismo problema; pero Francia parece producir una evolución favorable a una mayor consideración de las exigencias de la justicia.

En Francia para sancionar la actitud de las autoridades administrativas que se nieguen a ejecutar las decisiones judiciales recaídas contra ellas, o que retrasen la ejecución, el Consejo de Estado utiliza diversos medios.

"-Anulación de la negativa de ejecución por violación de la cosa juzgada.

-Concesión de indemnizaciones por daños y perjuicios a la víctima de la inejecución.

-Indicaciones precisas en el propio pronunciamiento respecto de sus modos de ejecución.

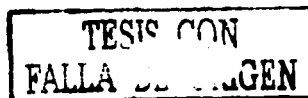
-Posibilidad de los Ministros interesados de acudir al Consejo de Estado para solicitar las aclaraciones necesarias sobre el modo de ejecutar la decisión de una jurisdicción administrativa

-Posibilidad para el administrado beneficiario de una decisión judicial de señalar a la Sección de Informes y Estudios del Consejo de Estado las dificultades que le impide la obtención de la ejecución de la decisión.

-El recurso de mediados de la república."¹⁰

Esta Ley, confirió el poder de ordenar al organismo que se niega a ejecutar una sentencia recaída con fuerza de cosa juzgada, que se avengan a ella en el

¹⁰ Baenes Vázquez, Javier. La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado. Edit Civitas. Madrid 1993. Pág. 327



plazo que se le fije. Si el requerimiento no se cumple, el incidente será mencionado en el informe anual del mediador publicado en el boletín oficial.

En Francia se estableció una "astreintes" que para mi punto de vista, es el mejor procedimiento para obligar a la ejecución de una sentencia.

En principio la astreinte:

"es la condena de pago de una suma a tanto alzado por día de retraso debidamente comprobado, puede servir para la ejecución de todas las decisiones judiciales que emanen de una jurisdicción administrativa, y en particular de las sentencias anulatorias."¹¹

El procedimiento de imposición de la astreinte, tiene ciertas reservas, pues únicamente el Consejo de Estado puede conocer de una solicitud de astreinte (pudiendo conocer de oficio), en caso de inexecución de una decisión judicial, por meditación de los presidentes de los Tribunales Administrativos de Apelación.

Las partes que padezcan la negativa de ejecución de una sentencia condenatoria de la administración, deben aguardar la expiración de un plazo de seis meses, para poder solicitar la ejecución de la resolución de la que son beneficiarios, pero corren el riesgo de perder el beneficio de la astreinte, si se encuentran con una denegación expresa.

Tras la instrucción (si hay lugar) la Sección de Informes y Estudios del Consejo de Estado, entra en contacto con la administración implicada. Si no obtiene satisfacción en este nivel, la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado impondrán la astreinte, sólo lo hará cuando la administración condenada, demuestre una evidente mala fe.

Se han previsto nuevos procedimientos, para cuando se trate de condenas pecuniarias dictadas contra una administración, tanto por el Juez administrativo como por el Juez ordinario, a reserva de que dichas condenas se

vean investidas de la fuerza de cosa juzgada, (ya no sean susceptibles de recurso ordinario) y que se encuentren debidamente cuantificadas, el procedimiento de pago sólo afecta a las colectividades públicas, en la medida en que se escapan de las vías de ejecución del derecho privado y principalmente del embargo de sus bienes muebles e inmuebles.

¹¹ Baenes Vázquez, Javier. Ob. Cit. Pág. 328.

CAPÍTULO II

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

2.1. Concepto de Recurso Administrativo.

El recurso administrativo ha sido definido por varios autores, dentro de los cuales destacan los siguientes:

Emilio Margain Manatou el recurso administrativo:

"...es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida"¹²

Andrés Serra Rojas lo define como:

"el recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme."¹³

Y para Gabino Fraga:

"El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener, en los términos legales, de la autoridad ante quien se dirige emita una nueva resolución sobre el fondo del asunto."¹⁴

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emitió una tesis en la cual estableció que los recursos administrativos deben entenderse como un medio de defensa, cuyos datos y texto a continuación se transcriben:

Tercera Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año III. No. 26. Febrero 1990.

Tesis: III-TASS-1513

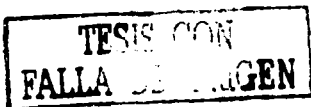
Página: 38

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- SU PROMOCION DEBE ENTENDERSE COMO UN MEDIO DE DEFENSA.-La existencia de todo

¹² MARGAIN MANATOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. 5ª Edición. Porrúa. México. 1999. P.18.

¹³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1977. Pp. 477-478.

¹⁴ GABINO FRAGA. Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1981 pp. 435-436.



recurso administrativo tiene por objeto proveer al gobernado de los medios necesarios para que en una primera instancia pueda exponer los razonamientos que estime pertinentes para demostrar la ilicitud del acto de gobierno que lo afecta y así evitar en forma innecesaria la promoción de subsiguientes instancias que hagan lenta y poco eficaz la administración de justicia.(64)

Revisión No. 2369/87.- Resuelta en sesión de 21 de febrero de 1990, por unanimidad de 9 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara.

Por lo tanto, debemos entender como recurso administrativo, aquel medio de defensa legal, que puede hacer valer el gobernado, en contra de un acto o resolución por parte de la autoridad, que le cause un perjuicio directo a su esfera jurídica, con la finalidad de que se revoque o modifique.

2.1.1. Naturaleza Jurídica del Recurso Administrativo.

Algunos tratadistas, han considerado al recurso administrativo como un derecho del particular para impugnar las resoluciones administrativas, y hay quienes dicen que es un acto jurídico propiamente a instancia del particular.

Por ejemplo, Juan Carlos Cassagne, citado por Gonzalo Armienta Hernández, señala:

"Tratándose de una declaración de voluntad del particular que produce efectos jurídicos respecto de la administración y las demás personas legitimadas en el procedimiento, es evidente que el recurso administrativo es un acto jurídico y no un derecho. No debe confundirse, pues, el derecho de recurrir que es emanación conjunta del derecho de peticionar a las autoridades y de la garantía de la defensa trasladada al plano administrativo, con su manifestación concreta en el acto por el cual se recurre"¹⁵

Agustín A. Gordillo, citado también por Gonzalo Armienta Hernández, sostiene lo siguiente:

¹⁵ ARMIENTA HERNADEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Porrúa México 1999. Pág. 60

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"el recurso es un acto cuando se refiere al ejercicio efectivo y concreto del derecho a recurrir, o sea, a la presentación de un escrito para interponer el remedio procesal pertinente."¹⁶

De lo anterior podemos concluir que para Juan Carlos Cassagne y Agustín A. Gordillo, la naturaleza jurídica del recurso administrativo, es un acto jurídico.

Ahora bien, para Briseño Sierra, citado por Gonzalo Armienta Hernández, dice que el recurso administrativo:

"es un derecho de instancia, que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido, puesto que el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares..."¹⁷

Briseño Sierra sostiene que es un derecho que tiene el particular frente a la autoridad, el cual debe estar debidamente consignado en ley.

Gonzalo Armienta Hernández, opina que los tratadistas citados, están en lo cierto al clasificar al recurso entre los actos jurídicos y a la instancia como un derecho, en razón de que los recursos administrativos constituyen un derecho en sí, así como también la facultad de inconformarse, la cual se objetiviza o manifiesta mediante un acto inicial del administrado, que se configura conjuntamente con otros actos de la autoridad y eventualmente de terceros, configurándose así la figura denominada recurso.

En nuestra opinión consideramos que la naturaleza jurídica del recurso administrativo es un derecho inherente del contribuyente, ya que si bien es cierto que el recurso administrativo se inicia con un acto a instancia del recurrente, también lo es que en un primer plano, el particular tiene el derecho de acudir ante la autoridad, es decir, el particular tiene el derecho de acudir o no ante una autoridad a dirimir una controversia; convirtiéndose así al recurso administrativo

¹⁶ idem

¹⁷ ARMIENTA HERNADEZ, Gonzalo. Ob. Cit. 61

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en un instrumento que sirve al contribuyente para que pueda obtener la modificación o la invalidación de una resolución o un acto de autoridad; sin embargo, si no acude el particular a ejercer ese derecho, únicamente se tendrá por consentido el acto de autoridad que tratarse de invalidar.

2.2. Recursos Administrativos previstos en ley.

En nuestro sistema jurídico Mexicano, existen una gran variedad de leyes, reglamentos, en los que se establecen diversos recursos administrativos, sin embargo sólo abordaremos los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y el previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, no obstante que los restantes recursos administrativos existentes son importantes, como lo son los previstos en la Ley de Comercio Exterior, la Ley Federal del Protección al Consumidor, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, etc.

2.2.1. Recurso de Revocación.

El recurso de revocación es el medio de defensa que se encuentra regulados en los artículos 116 al 133 del Código Fiscal de la Federación.

El recurso administrativo de revocación, es un medio de defensa a través del cual se va a vigilar, exclusivamente la legalidad de los actos o de las resoluciones administrativas, los cuales deberán estar siempre acordes con los elementos que establezcan nuestras leyes.

Antes de entrar a analizar cuáles son los actos y resoluciones que son motivo del recurso de revocación, tenemos que empezar por decir que estos actos o resoluciones deben ser definitivos. Son resoluciones definitivas, las que emite la propia autoridad fiscal federal, las que pueden ser combatidas a través del recurso administrativo, es decir, son resoluciones definitivas las que precisamente ponen fin a un proceso o a un procedimiento.

El artículo 117 del Código tributario vigente, establece la procedencia del recurso, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 117.- El recurso de revocación procederá contra:

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

Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.

Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.

Dicten las autoridades aduaneras

Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código

II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:

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.

Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley

Afecten el Interés Jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de éste Código.

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

El plazo para la presentación del recurso, es de 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación, el cual deberá presentarse ante la autoridad competente, en razón del domicilio del contribuyente o ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto que recurre.

Cuando se interponga ante una autoridad incompetente, ésta tiene la obligación de turnarlo a la que sea competente, de conformidad con lo previsto en el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El artículo 122 del Código tributario, establece los requisitos que debe contener el escrito de interposición del recurso, los cuales son:

I.- La resolución o el acto que impugna.

II.- Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.

III. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando el promovente omita señalar en el mismo, la resolución, agravios, hechos o las pruebas, la autoridad requerirá al promovente para que éste en un plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos, si dentro de dicho plazo no expresará los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, se desechará el recurso; si no señala el acto que impugna, se tendrá por no presentado el recurso; si no señala los hechos controvertidos o no ofrece pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los hechos, o se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

De conformidad al artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, el ocursoante deberá acompañar al escrito de interposición, los siguientes documentos:

1.- Donde acredite su personalidad;

2.- Conste el acto impugnado, excepto si se trata de una Negativa Ficta;

3.- Constancia de Notificación, excepto en los casos siguientes:

- Negativa ficta

- Correo Certificado, manifestando bajo protesta de decir verdad, cuando fue notificado

- Notifique por edictos, en este caso únicamente se va a señalar la fecha de la última publicación y el Órgano que la publicó.

4.- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, sí es que ofrece dicha prueba.

Todos los documentos se pueden presentar en copias simples, siempre y cuando los originales estén en poder del ocursoante, pero en el supuesto que se presenten en copias simples y la autoridad tenga indicios de que lleven a presumir que son falsos o que no existen, exigirá la presentación del original para su cotejo.

Si el ocursoante no cuenta con alguna de las pruebas documentales, bastará que mencione el lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su emisión cuando sea legalmente posible.

El recurso de revocación tiene el carácter de optativo, es decir, el particular tiene el derecho de hacerlo valer u optar para ocurrir en la vía contencioso administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Son admisibles toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la confesional por parte de las autoridades, mediante absolución de posiciones; sin embargo no se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

En materia de pruebas supervenientes, éstas se podrán presentar siempre que no se haya dictado la resolución del recurso.

Por lo que hace a la valoración de las pruebas, el artículo 130 del Código Fiscal de la Federación establece como prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documento público, pero si estos últimos contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que

los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no probaron la verdad de lo declarado o manifestado.

Al ser el recurso administrativo una instancia jurídica, la resolución definitiva que se dicte, deberá fundarse en derecho, y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente.

La autoridad administrativa tiene la facultad de suplir la deficiencia de la queja, en el sentido de que puede corregir los errores que observe en la cita de los preceptos invocados, ello implica la potestad de revocar sus actos administrativos al advertir la ilegalidad manifiesta del mismo, aún cuando los agravios formulados por el recurrente sean insuficientes; sin embargo, en términos del artículo 132 del código en estudio, la autoridad no podrá revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el agraviado.

De todo lo anteriormente expuesto, se advierte lo complejo que puede ser un recurso administrativo, ya que como ha quedado resumido, el recurso de revocación, establece exactamente los casos de procedencia, es decir, sólo procederá en contra de dichas hipótesis, además de los rigurosos requisitos de procedibilidad.

Lo anterior, obliga al contribuyente a acudir con un especialista de la materia, para recibir una asesoría profesional, aunque algunas ocasiones el propio especialista, tiene que acudir ante la autoridad para realizar consultas, tal y como lo manifiesta el Magistrado José Alberto Said Ramírez:

"El derecho fiscal sustantivo se caracteriza por su naturaleza compleja, mutable. Estas características llevan al contribuyente – y aún más a sus más doctos asesores jurídicos y contables- a presentarse ante la autoridad fiscal federal para realizar consultas, algunas por su carácter informal -de asesoría- no entrañan el ejercicio del derecho de petición..."¹⁸

¹⁸ Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa. Especialización En Materia Procesal Fiscal. Tomo I. TFF, 2000, Pág.. 116.

Por lo tanto, si el abogado especialista necesita de auxilio de la propia autoridad, en algunos casos, que le espera a un contribuyente que ni siquiera tenga nociones de lo que es derecho.

2.2.2. Recurso de Revisión.

El recurso de revisión, previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, procede contra actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, con excepción de los que se emitan en las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, prácticas desleales de comercio internacional y las relacionadas con el ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril del 2000, el recurso de revisión también procede en contra de actos de autoridad emitidos por los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal Paraestatal, los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y los contratos de los particulares que sólo puedan celebrar con el Estado.

De acuerdo al artículo 85 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, el plazo para interponerlo, el cual será de quince días, contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se vaya a recurrir.

El artículo 87, establece que el recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado, pero deberá ser resuelto por el superior jerárquico, en el caso de que provenga del titular del órgano, será resuelto por este último. Lo que nos lleva a considerar, que este último supuesto, le causa una clara desventaja al actor, en virtud de que quien emitió el acto de molestia, es el órgano encargado de resolver su situación jurídica, lo que se rompe con principio

general de derecho "nadie puede ser juez y parte", advirtiéndose de manera clara, que dicho principio no hace excepción alguna, es decir, no se debe excluir a la autoridad.

El artículo 86, establece los requisitos que debe contener el escrito de interposición del recurso de revisión, los cuales son los siguientes:

I.- Órgano administrativo a quien se dirige;

II.- Nombre del recurrente, tercero perjudicado si lo hubiese, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;

III.- Acto que se recurre y fecha en que se notificó o tuvo conocimiento del mismo;

IV.- Los agravios que le causen.

El artículo en comento, confunde los requisitos de forma, con los documentos que se deben acompañar al escrito, dado que en las dos últimas fracciones señala cuales son los documentos que se deben anexarse.

V.- En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañar el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y

VI.- Las pruebas que ofrezca, que tenga relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar los documentales con que cuenten, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

La ley en cuestión, es omisa en el supuesto de que el ocursoante no acompañe alguno de los documentos anteriormente mencionados, situación que lo

deja en incertidumbre jurídica, pues la ley a estudio, únicamente se refiere a la no admisibilidad del recurso, cuando no se acompañe la documentación que acredite la personalidad del recurrente, circunstancia que consideramos a todas luces violatoria a la esfera jurídica del contribuyente.

A partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de abril y 30 de mayo del 2000, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece de forma clara el carácter de optativo del recuso en estudio, al señalar que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente podrán interponer el recurso de revocación o bien cuando proceda intentarlo por la vía jurisdiccional que corresponda.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia que emitió el la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que se encuentra visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, del mes de junio del 2000 correspondiente a la Novena Epoca, página 61, misma que es del tenor siguiente:

REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las "vías judiciales correspondientes" como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de acudir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

autoridades administrativas *cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas *que se rijan por ese ordenamiento*, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pomenorizar esos medios emita el legislador ordinario.

Contradicción de tesis 85/98. Entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito. 19 de noviembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina. Tesis de jurisprudencia 139/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: El criterio contenido en esta tesis no guarda relación alguna con las excepciones al principio de definitividad del juicio de amparo, que permiten impugnar un acto de autoridad administrativa sin agotar los medios ordinarios de defensa; véase la tesis 2a./J. 19/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 131. Esta tesis aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, enero de 2000, página 42; por Instrucciones de la Segunda Sala se publica nuevamente con las correcciones que indicó.

En relación a las pruebas, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su artículo 86, fracción VI, únicamente establece que las mismas, deben tener una relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado.

Sin embargo, la autoridad se encuentra obligada a su estudio, de conformidad a los siguientes criterios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tesis III-TASS-2099, publicada en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Año IV. No. 40. Abril 1991, Página: 54, que a la letra señala:

PRUEBAS EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- OBLIGACION DE LA AUTORIDAD DE ADMITIRLAS Y DESAHOGARLAS.- Al resolver un recurso administrativo, la autoridad está obligada a admitir, desahogar y valorar debidamente todas las pruebas que los particulares ofrecen y que estén reconocidas por la ley, pues esto es un elemento esencial en la defensa de los particulares que les permite, mediante la interposición de recursos administrativos, acreditar la veracidad de los hechos en que apoyan sus conceptos de ilegalidad, y si las pruebas no tienen ningún defecto en sí por su conexión con los puntos controvertidos o por su idoneidad al respecto y si no son contrarias al derecho, deben ser admitidas y desahogadas; y en caso contrario, la autoridad deberá fundar y motivar adecuadamente el desechamiento o desestimación de las pruebas ofrecidas.(14)

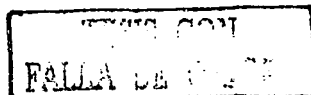
Revisión No. 1535/86.- Resuelta en sesión de 5 de abril de 1991, por unanimidad de 9 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretaria: Lic. Esperanza M. Pérez Díaz.

PRECEDENTE:

Revisión No. 1274/84.- Resuelta en sesión de 24 de abril de 1986, por unanimidad de 9 votos.- Magistrada Ponente: Lic. Margarita Lomeli Cerezo.- Secretario: Lic. Hugo Valderrábano S.

Tesis II-TASR-VII-456, visible en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación Segunda Época, Año V. No. 48. Diciembre 1983, Página: 483, que es del tenor siguiente:

RESOLUCIONES A LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- DEBEN VALORARSE LAS PRUEBAS APORTADAS POR EL RECURRENTE AL RESOLVERLOS.- Si en la resolución impugnada la autoridad demandada niega valor probatorio a las pruebas pericial y testimonial ofrecidas por el actor en su instancia administrativa, sin expresar razonamiento jurídico alguno tendiente a fundar su resolución, dejando de observar las reglas que para la valuación de las pruebas se encuentran contenidas en los artículos 197, 211, 215 y 216 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, originando con ello un estado de indefensión del quejoso al violarse en su perjuicio las garantías de legalidad y seguridad jurídicas consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, así como el artículo 21 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, por lo tanto con fundamento en los artículos 238 fracción III y 239 fracción III del Código Fiscal de la Federación, resulta procedente declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se emita una nueva en la que se le dé el valor probatorio



que les corresponde a las pruebas pericial y testimonial ofrecidas por el demandante en su instancia administrativa.(VII)

Juicio No. 182/83.- Sentencia de 26 de septiembre de 1983, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Rosa Ma. Díaz López de Falcón.- Secretario: Lic. Juan Guillén Morán.

Tesis II-TASR-VII-74, consultable en la Revista que edita este Organó Jurisdiccional, Segunda Época, Año III. Nos. 13 a 15 Tomo II. Julio - Diciembre 1980, Página: 839, cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

PRUEBAS.- DEBEN ANALIZARSE TODAS LAS OFRECIDAS EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Si en autos se acredita que la autoridad ante quien se interpuso el recurso administrativo de revocación no estudió ni valoró alguna prueba ofrecida legalmente, debe declararse la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad respectiva haga el estudio y valoración de la prueba de que se trate y resolver lo que en derecho proceda, pues es obligación de las autoridades que tramitan dichos medios de defensa estudiar y valorar todas las pruebas ofrecidas y llegar a la conclusión correspondiente.(363)

Juicio No. 363/79 y 292/79 Acum.- Sentencia de 27 de marzo de 1980, por unanimidad.- Magistrado Instructor: Fernando Lugo Verduzco.

Aplica también la tesis II-TASS-650, de la Segunda Época, R.T.F.F. Año II. No. 9. Noviembre - Diciembre 1979, Página: 241, que señala:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PRUEBAS EN LOS.- Salvo que la ley las limite por alguna razón, la autoridad administrativa se encuentra obligada a admitir, desahogar y valorar debidamente todas las pruebas que los particulares le ofrezcan, incluida la pericial contable, y en caso contrario deberá fundar y motivar adecuadamente el desechamiento o desestimación de la prueba pericial.

Revisión 835/78. Juicio 3162/78. Resolución de la H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de fecha 15 de junio de 1979, por mayoría de 7 a favor y 1 en contra. Ponente: Mag. Lic. Mariano Azuela Güitrón.

Por otra parte, el artículo 96 hace referencia a que no se tomará en cuenta en la resolución que resuelva el recurso, los hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo, no lo haya hecho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En esta última disposición, compartimos la idea del profesor Gonzalo Armienta Hernández, al decir que:

“...resulta de nueva cuenta contraria a la finalidad de justicia del recurso administrativo, ya que el legislador le debió otorgar a la autoridad, la posibilidad de allegarse de todas las pruebas necesarias para alcanzar una resolución justa y no limitarla al análisis exclusivo de las pruebas durante el procedimiento...”¹⁹

Consideramos, que tal y como prevé la Ley Federal de Procedimientos Civiles, el Juzgador podrá allegarse de todo tipo de pruebas, para que de esa forma, se lleque a impartir una verdadera justicia, circunstancia que no toma en cuenta el recurso de revisión en estudio.

El último párrafo del artículo 92, ordena que la autoridad deberá resolver el recurso en un plazo de 4 meses; en el caso de que la resolución ordene realizar un determinado acto o iniciar la reposición de un procedimiento, sin embargo, si la autoridad resuelve fuera del plazo antes mencionado, la misma no es causal de anulación, dado que no existe disposición legal que permita declarar la nulidad lisa y llana de una resolución que haya sido dictada fuera del plazo señalado en el numeral en cita.

Cabe transcribir, por analogía, los precedentes del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consultables en la revista de dicho Tribunal, Cuarta Epoca, año III, marzo de 2000, páginas 7 y 8, que a la letra dicen:

SANCIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- EL EXCEDER EL PLAZO PARA EMITIR LA RESOLUCION EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, CARECE DE CONSECUENCIA LEGAL.- El artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que, en el procedimiento administrativo para la imposición, en su caso, de las sanciones administrativas correspondientes, una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, se emitirá resolución dentro de los siguientes treinta días, empero en modo alguno establece que ante la falta de

¹⁹ ARMIENTA HERNADEZ, Gonzalo. Ob. Cit. 136

observancia de dicho plazo, se genere una determinada consecuencia, por lo que tal omisión en la ley no puede llenarse por integración pretendiendo que el efecto sea la prescripción de la facultad o la preclusión del derecho de la autoridad para imponer la sanción aplicable, pues si ese hubiera sido el propósito del legislador, lo habría señalado así en dicho precepto legal en forma expresa. (1)

SANCIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- PLAZO PARA RESOLVER EL RECURSO DE REVOCACION.- De un análisis integral de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en especial del contenido de su artículo 71 se llega a colegir que las resoluciones que sancionan a los servidores públicos pueden ser combatidas mediante el recurso de revocación, mismo que debe ser resuelto dentro del plazo de 30 días hábiles, que se contarán a partir del día siguiente a aquél en que queden desahogadas las pruebas ofrecidas en ese medio de defensa, sin que exista la posibilidad de que precluya el derecho de la autoridad para dictar su resolución, pues tal consecuencia no se prevé en la ley de la materia. (2)

El artículo 87, dispone que la interposición del recurso, suspende la ejecución del acto impugnado siempre que:

I.- Lo solicite expresamente el recurrente

II.- Sea procedente el recurso

III.- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y

IV.- Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

Es criticable la redacción del párrafo V del artículo 87 de la Ley, ya que establece como uno de los requisitos de la suspensión, el que el recurrente garantice el crédito fiscal, sin embargo tal causa de procedencia de la suspensión resulta a todas luces fuera de lugar, pues como ya se mencionó el recurso en estudio no procede contra los actos de naturaleza fiscal.

De lo anterior, se puede observar lo diferente que puede llegar a ser un recurso administrativo con otro; por ejemplo en el recurso de revocación se

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

establece una hipótesis de procedencia específica, mientras que en el recurso de revisión señala una más genérica.

Entre un recurso y otro, cambian los requisitos de procedibilidad, así como los de la demanda, y lo que es peor aun, hay circunstancias que regulan una ley, pero se dejan de prever en la otra y viceversa; por ejemplo, como ha quedado precisado, el recurso de revisión, es omisa respecto de que sí el escrito de revisión no cumpla con algún requisito de la demanda, y no establece reglas respecto a las pruebas.

2.2.3. Recurso de Inconformidad

El recurso de inconformidad, es el medio ordinario de defensa a través del cual los particulares, tienen la posibilidad de impugnar los actos definitivos emitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es importante señalar que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un Organismo Público Descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, de carácter Fiscal Autónomo con facultades ejecutoras y tiene como finalidad, garantizar a su población derechohabiente el derecho humano a la Salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y de los servicios sociales necesarios para el bienestar individual colectivo, así como el otorgamiento de una pensión y que para lograrlo depende de las aportaciones de seguridad social a cargo de los propios trabajadores asegurados según su salario, del estado y de los patrones, estos últimos en términos de lo dispuesto por la fracción III del artículo 15 de la Ley del Seguro Social, aportaciones que también se denominan cuotas obrero patronales

El recurso de inconformidad se encuentra previsto en la Ley del Seguro Social y en el Reglamento de Recurso de Inconformidad.

El artículo 294 de la Ley del Seguro Social, es el fundamento legal para la interposición del recurso, pues señala que cuando los patrones y demás sujetos obligados al pago de las cuotas de seguridad social, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto Mexicano del Seguro Social, acudirán en inconformidad en la forma y términos que establezca el reglamento, ante el Consejo Consultivo Delegacional, el cual resolverá lo procedente.

De lo anteriormente expuesto, se deduce que existen básicamente dos grupos diferentes de particulares que pueden hacer valer el recurso de inconformidad: los asegurados o sus beneficiarios y los patrones.

Cabe señalar una diferencia del presente recurso de inconformidad con los anteriores recursos, consiste en que el recurso de inconformidad se encuentra previsto en una ley sustantiva, como lo es la Ley del Seguro Social, al establecer un medio de defensa del particular en contra de la autoridad, sin embargo la Ley del Seguro Social, remite a un reglamento, el cual en sí, es una ley adjetiva; en cambio, los anteriores recursos se encuentran previstos en una legislación sustantiva, que combina el carácter de adjetivo, por lo tanto, al establecer al recurso de inconformidad en una ley netamente adjetiva, conlleva así una mejor claridad del procedimiento a seguir por parte los recurrentes y de esa forma una mayor certeza jurídica.

El recurso de inconformidad es el medio de defensa que se hace valer dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surte efectos la notificación del acto definitivo, de conformidad con el artículo 6º del citado reglamento.

El escrito de inconformidad deberá dirigirse al Consejo Consultivo Delegacional y presentarse directamente en la sede Delegacional o Subdelegacional que corresponda a la autoridad emisora del acto impugnado,

también se podrá hacer por correo certificado con acuse de recibo, en los casos en que el recurrente tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede Delegacional y se tendrá como fecha de presentación aquella que se anote a su recibo en la Oficialía de Partes o la de su depósito en la Oficina Postal.

El artículo 4º del citado reglamento, establece los requisitos que deberán tomarse en cuenta para el citado escrito, los cuales son los siguientes:

1- Nombre y firma del recurrente; domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el número de registro patronal o de seguridad social como asegurado, según sea el caso;

2- Acto que impugna, fecha de su notificación y autoridad emisora del acto recurrido;

3- Hechos que originen la impugnación;

4- Agravios que le cause el acto impugnado;

5- Nombre o razón social del patrón o, en su caso el sindicato de Trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, así como el domicilio en donde pueden ser notificados para los casos de inconformidades interpuestas por los patrones contra valuaciones actuariales o por las que interpongan asegurados o sus beneficiarios para reconocimiento de prestaciones.

6 - Pruebas que se ofrezcan, relacionadas con el acto impugnado.

En comparación del anterior medio de impugnación, el recurso de inconformidad establece la posibilidad de que sí el escrito fuere oscuro, irregular o no se cumpliera con los requisitos señalados, se hará una prevención al recurrente para que lo aclare, corrija o complete, con apercibimiento de que sí no cumple, en un plazo de cinco días se desechará su recurso.

El escrito de inconformidad, deberá adjuntar los documentos:

- 1) Conste el acto impugnado;
- 2) Acredite su personalidad (cuando se interponga por representante legal o mandatario del inconforme);
- 3) Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la misma; y
- 4) Pruebas documentales que ofrezca.

En caso de que no acompañe los documentos en que conste el acto impugnado, el de la personalidad o la constancia de notificación, se prevendrá al interesado para que lo exhiba en un plazo de cinco días, pues de lo contrario se desechará el recurso.

El artículo 294 de la Ley del Seguro Social, otorga el carácter de optativo a la interposición del recurso a estudio, al disponer que las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Secretario General del Instituto o el Secretario General del Consejo Consultivo, autorizarán con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes y pondrán los expedientes en estado de resolución, teniendo los mismos funcionarios facultades para resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento de ejecución cuando fuese procedente.

Las pruebas que sean ofrecidas por el ocursoante, éste tiene la obligación de exhibirlas, pero en el caso de que no obren en su poder (sí legalmente se encuentran a su disposición), deberá señalar el lugar o archivo en que se ubiquen, identificando con precisión dichos documentos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente puede obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos; asimismo y en caso de que se ofrezcan pruebas que obren en poder de la dependencia, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, a petición del promovente ordenará a dichas

dependencias su remisión para integrarse al expediente respectivo, para tal efecto se deberá identificar con precisión dichas pruebas, en caso de no identificarlas se entenderán que el ocursoante por sí las aportará.

El Consejo Consultivo Delegacional, tendrá en todo tiempo la facultad de decretar diligencias para mejor proveer, cuando considere que los elementos probatorios aportados son insuficientes. De igual forma gozará el Consejo Técnico cuando conozca de los recursos de inconformidad que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los Consejos Consultivos Regionales en el ámbito de su competencia.

A petición del ocursoante y por una sola vez cuando por causa no imputable a éste no pueda exhibir la prueba ofrecida, se le concederá un nuevo plazo de quince días, transcurridos los cuales si no exhibe la probanza se declarará desierta.

Las pruebas deberán desahogarse en un plazo de quince días contados a partir de su admisión, que podrá ser prorrogado por un plazo igual y una sola vez a juicio del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

Una vez concluido el término del desahogo de pruebas, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, elaborará dentro de 30 días siguientes los proyectos de resolución, que se someterán a la consideración y en su caso aprobación del Consejo Consultivo correspondiente, el proyecto de resolución respectivo servirá de base para la discusión y votación de la resolución definitiva, se pronunciará dentro del término de 15 días.

La tramitación del recurso de inconformidad, está sujeta a las disposiciones de su reglamento, en su defecto a las del Código Fiscal de la Federación, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo.

Para una mayor claridad consideramos necesario realizar un cuadro comparativo de los tres recursos administrativos en estudio, el cual es el siguiente:

	Recurso de Revocación	Recurso de Revisión	Recurso de Inconformidad
Procedencia	Establece claramente ocho hipótesis de procedencia.	Es más genérico, al establecer su procedencia en contra de los actos o resoluciones de las autoridades administrativas u Organismos descentralizados de la administración pública paraestatal.	Establece la procedencia de una manera fácil y sencilla, el recurso, al señalar que procede en contra de un acto definitivo del Instituto Mexicano del Seguro Social.
Término para su interposición	45 días, ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto.	15 días, ante quien emitió el acto y será resuelto por el jerárquico.	15 días, ante el Consejo Consultivo Delegacional, y presentarlo en la Delegación o Subdelegación que corresponda.
Requisitos del escrito	<ul style="list-style-type: none"> - Por escrito; - Nombre de quien interpone; - Autoridad a que va dirigido; - Domicilio fiscal; - Registro Federal de Contribuyentes; - Domicilio para recibir notificaciones; - Resolución o acto impugnado; - Agravios; - Pruebas y hechos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organismo administrativo a que va dirigido; - Nombre del recurrente, 3er perjudicado (si lo hubiere); - Domicilio para oír y recibir notificaciones; - Acto que recurre y fecha de notificación; - Agravios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre, firma, domicilio del recurrente; - Número de registro Patronal o seguro social; - Acto impugnado, fecha de notificación, autoridad emisora del acto; - Hechos; - Agravios; - Nombre o razón social del patrón o en su caso del sindicato; - Pruebas.
Requerimiento	Si no señala agravios, resolución o acto impugnado hechos o pruebas, se le requerirá por cinco 5 días, si no cumple, se desecha el recurso, si se trata del acto impugnado se tendrá por no presentado, o si son hechos o pruebas, se tendrán por no ofrecidas o perdido el derecho para señalar los hechos.	La ley es omisa cuando no se acompañe algunos de los documentos.	Solo establece que cuando el escrito fuere oscuro, irregular, se le otorga el término de 5 días para que aclare, corrija o complete, después de dicho término se desechara el recurso.
Documentos que se deberán acompañar al escrito	<ul style="list-style-type: none"> - Acredite la personalidad, - Conste el acto o resolución impugnado, - Constancia de notificación (a menos sea una negativa Ficta, o sea notificado por correo certificado); - Pruebas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Copia de la resolución o acto impugnado, - Las pruebas que ofrezca; - Acredite su personalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Documento en el cual conste el acto impugnado; - Acredite personalidad; - Constancia de notificación; - Pruebas.
Interposición	Optativa.	Optativa.	Optativa.

Del anterior cuadro, se desprende claramente que los recursos administrativos, tienen sus propios procedimientos y requisitos, es decir, que aún y cuando todos ellos son medios de defensa a un mismo nivel, cada uno tiene un diferente procedimiento, por ejemplo, en el recurso de revocación establece de forma específica y concreta las hipótesis de procedencia, mientras que el recurso

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

de inconformidad es bastante genérico, pero consideramos que abarca todos los casos de procedencia del mismo.

El recurso de revocación establece el término de 45 días para su interposición, mientras que en los otros dos recursos señala un término totalmente diferente, de 15 días, lo que consideramos injusto, pues debería ser un término uniforme para todos los recursos administrativos, el cual debería ser el de 45 días, ya que en nuestra opinión, es un término considerable para que el afectado pueda hacer lo que a su derecho convenga y como en la mayoría de las veces el contribuyente no cuenta con los conocimientos jurídicos que se requieren, necesita acudir ante un especialista en la materia, para una asesoría profesional y de esa forma, el particular cuente con una mejor defensa, en el caso de decidir interponer el recurso administrativo y no lo pierda por forma, es decir, que le faltará algún requisito de procedibilidad.

2.3. Análisis de los efectos de las resoluciones dictadas en los Recursos Administrativos.

Cuando un acto de autoridad afecte la esfera jurídica de algún contribuyente, éste tiene el derecho de interponer un medio de defensa, denominado recurso administrativo, con la finalidad de obtener cierto resultado.

La autoridad concedora del recurso, tiene la obligación de emitir una resolución, la cual deberá fundarse en derecho y estar debidamente motivada, dicha resolución podrá tener diversos sentidos, los cuales son:

- Desechar el recurso administrativo.
- Confirmar el acto recurrido.
- Dejar sin efectos el acto recurrido.
- Modificar el acto recurrido.

2.3.1. Desechamiento del Recurso Administrativo.

El desechamiento, es la figura jurídica mediante la cual la autoridad administrativa no admite a trámite el recurso administrativo, en virtud de que se configura alguna de las siguientes hipótesis:

I.- Que no afecten el interés jurídico del recurrente; es decir, que la resolución impugnada no le ocasione ninguna lesión jurídica a la esfera jurídica del promovente.

II.- Que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos o en cumplimiento de éstas o de sentencias, es decir, los recursos administrativos no procederán contra las resoluciones que sean pronunciadas por motivo de un recurso administrativo, o en cumplimiento de éstos o sentencias dictadas por un órgano jurisdiccional.

III.- Que sean actos consentidos, entendiéndose por consentimiento cuando no se promovió el recurso en el plazo señalado para tal efecto.

IV.- Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, es decir, cuando se impugne una resolución por una vía que puede ser recurso administrativo o ante órgano jurisdiccional y se quiera impugnar un acto conexo a éste, se tendrá que intentar la misma vía, sí fue recurso administrativo tendrá que ser a través de recurso administrativo, y si fue ante órgano jurisdiccional será ante éste.

VI.- Sí son revocados los actos por la autoridad, es decir, que la autoridad revocó el acto impugnado, en consecuencia no se afecta la esfera jurídica del recurrente.

De forma general, éstas son las causas de desechamiento de un recurso administrativo, ahora bien cabe destacar que cada ley establece sus causales de improcedencia para cada recurso, es decir, para interponer un recurso

administrativo, el contribuyente debe saber con exactitud, cuales son los requisitos de procedencia en el recurso administrativo que intente, dado que si no lo hace, corre el riesgo de que le desechen el recurso intentado, por no reunir los requisitos de ley.

2.3.2. Confirmación del acto.

Como se ha venido desarrollando, el afectado por el acto de autoridad al momento de interponer su recurso administrativo, tiene como objeto normalmente el que se revoque el acto, sin embargo y como más adelante demostraremos con base a una investigación de campo, de cada 100 casos en los que se intenta el recurso administrativo, la autoridad administrativa en 77 de ellos, resuelve confirmar el acto, es decir, la autoridad considera que el recurrente no demostró la ilegalidad del acto combatido, por lo que procede a confirmarlo.

Con base a este tipo de resoluciones es por lo que consideramos que se viola el principio general de derecho "Nadie puede ser juez y parte", en razón de que todos los recursos administrativos son interpuestos ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto, lo resuelve ella misma, o en su defecto por el superior jerárquico, en tales circunstancias, la autoridad al momento de resolver su recurso consideran que su actuación se ajustó a derecho, además que siempre actúan para defender su "camiseta" de autoridad, por lo tanto, al momento de resolver el recurso administrativo confirmará su actuación.

A mayor abundamiento y con base a una investigación de campo a dos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quienes laboran en la área contenciosa administrativa, manifestaron que tienen la obligación de defender a la entidad en comento, aunque tenga la razón el contribuyente, sobre todo cuando se trate de cantidades considerables de dinero, pues si no lo hace, corren el riesgo de que la Contraloría Interna de esa entidad pública, inicie un procedimiento en contra de ellos, finalizando tal procedimiento en una sanción en

su calidad de servidores públicos, en razón de que no cumplieron debidamente la diligencia que les fue encomendada.

2.3.3. Se ordena la reposición del procedimiento.

La autoridad concedora del recurso administrativo, al momento de emitirla, puede mandar ha reponer el procedimiento, aquí quedan comprendidas la ilegalidad del acto reclamado, por omisión a los requisitos formales exigidos por las leyes y los vicios del procedimiento que afectan las defensas del particular.

Por ejemplo, si en una visita domiciliaria se viola el procedimiento que debe llevar la autoridad a cabo y se comprueba que hubo dicha violación, se debe mandar a reponer el procedimiento para que se subsane el error u omisión que se cometió en el procedimiento.

Cabe señalar que el contribuyente al interponer su recurso administrativo, no solamente puede hacer valer agravios dirigidos a las violaciones de procedimiento, sino también puede hacer agravios en contra del fondo del asunto, por lo tanto, si la autoridad al momento de dar fin al recurso, resuelve por reponer el procedimiento, la misma subsana la violación de procedimiento, pero también la de fondo, para que finalice con una nueva resolución debidamente requisitada.

2.3.4. Se deja sin efectos el acto.

El objetivo primordial del contribuyente al interponer su recurso administrativo (en la mayoría de los casos), es que la autoridad deje sin efectos el acto de molestia, esto es, cuando la autoridad emite su resolución dejando sin efectos éste, significa que le dio totalmente la razón al recurrente y que la autoridad reconoció que su actuación fue ilegal.

Esta resolución es la finalidad primordial que busca el contribuyente al momento de interponer su recurso administrativo; sin embargo, en la práctica es la

que menos se otorga, pues con base a la investigación de campo ya mencionada, se obtuvo el resultado de que cada 100 casos en los que la autoridad conoce del recurso administrativo, siete de ellos se deja sin efectos, es decir solamente un 7%, de un 100%, lo cual demuestra una muy baja estadística.

2.3.5. Se modifica el acto.

Otra modalidad que puede darse en un recurso administrativo, es que se ordene modificar el acto, es decir, el contribuyente hace valer agravios en contra de violaciones de forma, vicios de procedimiento, o cuando la resolución combatida, se dictó en ejercicio de facultades que no correspondieron a los fines para los cuales la ley le confiere a la autoridad, por lo que ésta al darse cuenta, deberá ordenar una nueva resolución que ponga fin al recurso, en la que se dicte una nueva, que corrija o subsane las violaciones o vicios que surgieron.

Cuando la autoridad resuelve modificar el acto, es porque quien la emitió, no tomó en consideración los hechos o fundamentos para hacerlo, por lo tanto, deberá emitir una nueva resolución en la que se corrija o subsane las violaciones o vicios cometidas.

Por ejemplo, una multa que haya sido impuesta al particular y éste alegue que no se tomó en cuenta su situación económica, o las razones por las cuales orillaron a determinar esa cantidad, en tales consideraciones la autoridad al momento de estudiar el caso y de ser fundado el argumento del recurrente, debe resolver que se deja sin efectos el acto combatido, para el efecto de que se emita uno nuevo, debiendo tomar en consideración lo expresado en el recurso.

Finalmente, para una mejor ilustración de lo anterior, se realizó una investigación de campo, en el archivo de una Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que se tomaron al azar 100 expedientes, en los que la resolución impugnada eran las que habían resuelto recursos administrativos, obteniendo el siguiente resultado:

	Confirmación	Desechamiento	Modificación	Sin efectos	Reponer el procedimiento	Total
promedio	75%	17%	0%	7%	1%	100%

2.4. Ventajas y desventajas de los recursos administrativos.

En principio, los recursos administrativos tienen la obligación constitucional de conceder a todo particular, sin excepción alguna, el derecho de audiencia y que se les garantice su defensa, en contra de los actos de autoridad que consideren ilegales, pues el recurso administrativo es el medio de defensa legal por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de una resolución u acto de autoridad, aunque desafortunadamente en la práctica no cumple con dicha finalidad, por lo tanto, el particular deberá intentar otro medio de defensa legal, al respecto el Profesor Emilio Margain Manautou señala lo siguiente:

"...Si el recurso administrativo no consigna la forma o manera de detener los efectos del acto a impugnarse acúdase directamente al juicio de amparo"²⁰

Es decir, que si no cumple con su objetivo el recurso administrativo, únicamente es pérdida de tiempo y dinero, causando un grave daño al gobernado, por lo que es mejor intentar otra instancia.

Por lo tanto es criticable, la eficacia jurídica que tienen los recursos administrativos, ya que éstos deben garantizar el derecho de audiencia y sobre todo controlar la legalidad de los actos de la administración, convirtiéndose en instrumentos de impartición pronta y expedita de justicia administrativa y no en trampas procesales que retarden el acceso a la justicia.

El profesor Emilio Margain Manautou, en su libro titulado "El Recurso Administrativo en México", menciona ciertas ventajas y desventajas, las cuales son las siguientes:

Como ventajas señala:

"A) Es un eficaz control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa.

En nuestra opinión consideramos que en la práctica, no es un eficaz medio de control de la legalidad de la actuación de la autoridad, pues como se ha demostrado en el presente capítulo, los recursos administrativos se deben intentar ante la autoridad jerárquica que emitió el acto de molestia, o en su caso, lo que es peor aún, ante la propia autoridad que lo emitió, pues tal circunstancia viola el principio general del derecho de que nadie puede ser juez y parte, aunado a la complejidad que guardan las materias fiscal, administrativa y seguridad social, ya que cada materia tiene su propio recurso y requisitos.

B) El recurso administrativo permite a la autoridad administrativa lavar en casa "ropa sucia", pues es inconcebible la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, que sonrojarian al mismo órgano de la administración pública, en el caso de ser llevado ante el tribunal.

En la práctica se ha experimentado que los recursos administrativos, son todo lo contrario, pues la autoridad tiene la ideología que la administración siempre tiene la razón, dado que como anteriormente hemos mencionado, en una entrevista a funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, éstos tienen la obligación de defender a la entidad pública, aunque tenga la razón el actor, por lo que con esa actitud de mala fe, deja que la impartición de justicia se demore y lleguen a los tribunales los asuntos que se debería resolver de fondo, en la vía del recurso administrativo.

C) Permite a la autoridad administrativa conocer en la inconformidad de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la ley, que quizás no convenga que el reclamante exhiba ante un tribunal, pues la publicidad o difusión que la sentencia recibiera sería mayor que la que pudiera tener la resolución administrativa que diera la razón al recurrente.

Esta ventaja sería excelente si la ideología de la autoridad fuera otra y no la de "Administración siempre tienen la razón o que se debe defender lo indefendible", pues si la autoridad al momento de resolver el recurso tomará en cuenta el daño real que se ocasiona a la esfera jurídica del contribuyente con el acto de molestia, se evitarían en futuros actos, recaer en las mismas actuaciones ilegales y así evitar confusiones o malas interpretaciones en las omisiones de la ley o hasta en contradicciones que pudieran llegar a tener.

D) El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho, ya que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no puede examinar.

En ocasiones, la autoridad administrativa encargada de resolver el recurso administrativo, se percató que la resolución impugnada es indebida y lo más lamentable es que el particular afectado no expone el argumento principal o bien no aporta la prueba idónea, por lo que la autoridad no resuelve conforme a justicia, ni mucho menos conforme a derecho.

E) Al actuar el recurso como un "cedazo", se depuran los casos para la defensa y se evita, además, un recargo a las labores de los tribunales.

El recurso administrativo no sirve como un "cedazo", ya que como se ha demostrado, en la investigación de campo realizada, de cada 100 casos, sólo 7 de ellos se deja sin efectos el acto recurrido y el restante 93%, se tiene que acudir ante otra instancia, para hacer valer lo que a su derecho corresponda, lo que significa dinero y tiempo, lo peor es que se afecta a la clase menos favorecida.

F) Para el particular, si le asiste la razón, será más expedita la justicia administrativa.

Esta debería ser la finalidad del recurso administrativo, el de la justicia pronta y expedita, sin embargo, consideramos que es todo lo contrario, pues como se ha venido manifestando, en la mayoría de los casos, el recurso administrativo confirma el acto o mandar reponer el procedimiento y al ser el recurso administrativo obligatorio, como lo es el recurso de inconformidad, únicamente se alarga la espera del contribuyente al acceso a la justicia administrativa.

Como desventajas se señalan, las siguientes:

A) Muchos funcionarios de la administración pública piensan, al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la misma.

La ideología de la administración pública, es la que nos ha llevado a tratar este tema de tesis, pues al pensar la misma que siempre tienen la razón y todos sus actos que realiza están conforme a derecho, es decir debidamente fundados y motivados, es por ello que los recursos administrativos que se interponen, no le sean de su agrado, ya que esto significa que su actuación frente a un particular se ponen en tela de juicio y si la autoridad que conoce del recurso le da la razón al particular, sería reconocer que la administración pública se ha equivocado, situación que es todo lo contrario a su ideología.

Sin que sea óbice a lo anterior, consideramos pertinente repetir lo expresado por los propios funcionarios de una dependencia de la administración pública, como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues los mismos nos expresaron que se encuentran obligados a defender a la citada secretaría, aún y cuando esté plenamente demostrado la ilegalidad de la actuación por parte de ellos, ya que de lo contrario, se les inicia un procedimiento administrativo, en su contra y al final de dicho procedimiento, puede llegar a suceder que se le impute una responsabilidad, por lo tanto será sancionado.

En consecuencia, es tiempo y dinero perdidos para el particular afectado por un acto de autoridad, el agotar un recurso administrativo.

B) Las decisiones importantes, por regla general, se llevan con el acuerdo del superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto, por lo que al intentarse el recurso, se sabe de antemano, que la resolución recurrida será confirmada, pues la autoridad que resuelve es quien la emitió.

C) El particular considera que al percatarse la administración que a ella no le asiste la razón, procurará retardar lo más posible la solución del caso.

D) Se perjudica a los particulares y sobre todo a los de escasos recursos, pues los de mayor capacidad económica cuentan con la asesoría de profesionistas expertos, que podrán aconsejarlos oportuna y debidamente, circunstancia que no cuentan los contribuyentes de escasos recursos.

E) Otra desventaja en el recurso administrativo es en cuanto a la formulación del propio recurso, pues si bien es cierto que en las legislaciones existen formalidades que es necesario cumplir para su interposición, podemos comentar que normalmente los recursos administrativos, por lo general, son medios de defensa que deben ser muy sencillos, con el fin de que cualquier particular pueda manejarlos, aún y cuando no tenga estudios especiales, para que de esa forma tenga acceso a su propia defensa, cumpliendo, con los requisitos de ley; sin embargo, en la práctica se ha observado que la aparente facilidad del recurso, hace que los particulares consideren que por si mismos pueden interponerlo y omiten solicitar la asesoría legal necesaria, lo que ocasiona que en muchos de los casos que el recurrente no acredite su pretensión en términos legales, principalmente por desconocimiento de la ley, de ahí que los asuntos sean declarados infundados.

Por las "ventajas" señaladas, el recurso administrativo es importante y cubre una función social. Sin embargo, mientras subsistan las críticas y deficiencias

de éstos y que ellas se han comprobado, ha llevado a la desnaturalización cada vez más, del recurso administrativo, hasta convertirse en un lastre que impida lograr justicia administrativa pronta y expedita.

Por lo anterior es que creemos que la eficacia de una institución jurídica tan importante como es el recurso administrativo, se encuentra afectada por el simple hecho de que las autoridades que la manejan, lo realizan en forma equivocada o indebida y todo esto tiene repercusión en el contribuyente que solicita (diríamos que exige) una justicia imparcial y eficaz, pues recordemos que por justicia es dar a cada quien lo suyo, por lo tanto no se debe retardar el acceso a la justicia, lo anterior lleva a la conclusión de que los recursos administrativos, en nuestro sistema jurídico mexicano, no cumplen con su finalidad.

2.5. Casos prácticos.

En materia tributaria, uno de los actos de autoridad más comunes, en contra de los contribuyentes que se dedican a la compra y venta de productos, es la visita domiciliaria de verificación de comprobantes fiscales, la cual puede terminar con la determinación de un crédito fiscal a cargo del contribuyente.

En la mayoría de estos casos, por no decir que en todos ellos, el contribuyente visitado desconoce dichas facultades y aún más el procedimiento que debe seguir la autoridad que realiza la visita, por lo que al momento en que se determine el crédito fiscal, el contribuyente tendrá que acudir con un especialista en la materia para que lo asesore y le ayude a combatir el acto de autoridad, lo que significa en primer término dinero.

Un vicio que se da en el caso de las visitas domiciliarias, es en la identificación de los visitadores, en razón de que no acreditan fehacientemente su calidad, puesto que la credencial con que se ostenta como inspectores no reúnen todos los requisitos de la identificación que debe llevar, como lo son la vigencia, fecha de expedición, la autoridad que lo expide, nombre, foto, firma, entre otros.

Otro de los grandes vicios que se presentan en una visita de verificación de comprobantes fiscales, es que la autoridad al momento de imponer una multa, no razona su imposición, pues no toma en consideración los elementos necesarios y obligatorios para su determinación, como lo son la capacidad económica del contribuyente, la reincidencia, la gravedad de la infracción, llevando con ello una actuación ilegal, transgrediendo la esfera jurídica del contribuyente.

El ocurso actuando de buena fe, y teniendo en consideración de que la finalidad del recuso es la impartición pronta y expedita de justicia, la oportunidad que tiene la autoridad para que revise su actuación, lo interpone; sin embargo, en la práctica por las razones expuestas durante el desarrollo del presente capítulo, la autoridad confirma su actuación, aún y cuando se encuentre plenamente demostrada la ilegalidad del acto.

Una de las grandes violaciones que comete la autoridad al momento de emitir la resolución al recurso administrativo, es que no toma en consideración las pruebas aportadas por el recurrente y mucho menos las valora, o el actor niega conocer una prueba documental, pero la autoridad no se la da a conocer y resuelve como si lo hubiera hecho.

Con base a la investigación de campo mencionada anteriormente, el promedio en que la autoridad resuelve un recurso administrativo, desde que se interpone el escrito respectivo, oscila entre uno a uno y medio año, por lo que es evidentemente un retraso en la impartición de una justicia pronta y expedita.

En materia de seguridad social puede darse el siguiente caso.

Un contribuyente que tiene una micro empresa y en ésta se cuenta con cinco empleados a su cargo, por lo que se encuentra obligado de conformidad a la Ley del Seguro Social, a aportar al Instituto Mexicano del Seguro Social de esos cinco trabajadores cuotas obrero patronales.

La autoridad puede revisar esas aportaciones que realizó el patrón, de conformidad con las facultades de comprobación que le otorga la ley, con base a dicha revisión puede emitir una resolución por la cual se determine un crédito a cargo del contribuyente, dicha resolución se le denomina cédula de liquidación de cuotas obrero patronales, dicha cédula debe contener diversos requisitos, entre ellos, las bases por la cual se determinó la cantidad a pagar por el contribuyente, la razones de por que llegó a determinar dicho crédito.

En las liquidaciones en comento, se deben establecer los nombres de las personas a las que están al servicio del patrón y de las cuales se encuentra obligado el patrón de pagar cuotas obrero patronales, sin embargo, la autoridad en la mayoría de los casos establece relaciones obrero-patronales en exceso, es decir, que si el patrón paga sus cuotas de cinco personas que tiene a su cargo, la autoridad, después de realizar sus facultades de comprobación, determina una omisión de 30 aportaciones de cuotas, por lo que le notifica al contribuyente dicha liquidación para que pase a pagarla.

El contribuyente decide por interponer el recurso de inconformidad, lo que significa que el patrón afectado debe acudir ante un especialista de la materia para que lo asesore, lo que significa dinero y tiempo, para que una vez substanciado el recurso, la autoridad concedora del mismo confirme la liquidación de cuotas obrero patronales.

Cabe señalar que uno de los grandes problemas al momento de resolver el recurso de inconformidad, sobre todo en el presente caso, es que el patrón niega lisa y llanamente conocer los 30 trabajadores, que supuestamente ha omitido pagar sus aportaciones, por lo tanto, la carga de la prueba lo tiene la autoridad en el sentido de acreditar fehacientemente ante el patrón la relación contractual con los 30 trabajadores, sin embargo, la autoridad durante el desarrollo del mismo, nunca lo acredita, en consecuencia confirma la cédula de liquidación de cuotas obrero patronales.

CAPÍTULO III
JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

3.1. Naturaleza Jurídica.

Para entender la naturaleza jurídica del juicio contencioso administrativo, hay que comprender lo que es proceso y procedimiento, para con ello determinar si el juicio de nulidad es uno u otro.

Andrés Serra Rojas, ha definido al procedimiento como:

"las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución del mismo"²⁰

El Licenciado Cipriano Gómez Lara entiende por proceso:

"un conjunto completo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de la ley general a un caso concreto controvertido, para solucionarlo o dirimirlo"²¹

Por lo tanto, el proceso es un conjunto de actos coordinados entre sí, conforme a reglas preestablecidas, con el fin de resolver una controversia entre las partes, en donde exista una autoridad independiente e imparcial, teniendo como consecuencia la emisión de una resolución con fuerza legal.

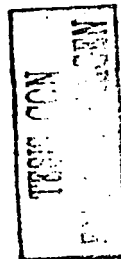
Procedimiento, es aquel conjunto de actos que se realice frente a una autoridad administrativa, tendiente a la emisión de un acto administrativo.

Cabe señalar las diferencias entre los conceptos, proceso y procedimiento, a fin de determinar que no son sinónimos, el Profesor Alcalá y Zamora, hace mención de ellas:

²⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa. México 1977. Pág. 288, Tomo I.

²¹ GÓMEZ LARA, Cipriano. La Teoría General Del Proceso. 2ed. Textos Universitarios UNAM. México. 1980. Pág. 120.

"Conviene, sin embargo, evitar la confusión entre ellos, por que si bien todo proceso requiere para su desarrollo, un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional, compositiva de litigio, mientras que el procedimiento (que no puede manifestarse fuera del campo procesal, lo cual sucede en el orden administrativo o en legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico, puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo"²²



De lo anterior podemos afirmar que no todo procedimiento es un proceso, pero todo proceso es un procedimiento, pues el procedimiento es un cauce integrado por actos que se ordenan a una finalidad, que puede ser jurisdiccional o no; en cambio, el proceso implica siempre un litigio.

En conclusión, el juicio contencioso administrativo es una relación entre el gobernado y gobernante y su subordinación de ambos a una autoridad jurisdiccional (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), con la finalidad de obtener la verdad legal, por lo tanto, la naturaleza jurídica del juicio contencioso administrativo, es un proceso.

3.2. Órgano Jurisdiccional que conoce del Contencioso Administrativo.

El Órgano Jurisdiccional que conoce del juicio de nulidad, es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en principio cabe precisar el fundamento para su creación.

3.2.1.1. Constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Cuando se creó el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no existía base artículo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

²² ALCALÁ Y ZAMORA Y CASTILLO, Nicieto. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. UNAM. México. 1970. Págs. 115-116.

por lo que su constitucionalidad fue muy controvertida, debido a que era atacado de vulnerar el principio de División de Poderes.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, la cual fue la creadora del entonces Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), afirmaba que:

“En cuanto al problema de la validez constitucional del Tribunal Fiscal, es de resolverse afirmativamente, ya que, como lo reconoce la doctrina mexicana no pueden crearse Tribunales Administrativos independientes en absoluto, esto es con capacidad para emitir sus fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción de éstos a Tribunales Federales en vía de amparo por lo que no se contraponen la creación de Tribunales Administrativos, que aunque independientes de la administración Activa, no son del Poder Judicial.”²³

Por otra parte, hubo quienes señalaban que era inconstitucional, argumentado que con su establecimiento se violaban los preceptos constitucionales que establecen la división de poderes, es decir, el Poder Legislativo debe legislar, el Ejecutivo administrar y el judicial conocer de las controversias y resolverlas.

Consideraban que era una clara violación al artículo 49 Constitucional, que establece: “en ningún caso se reunirán dos o más Poderes en una sola persona o corporación”. Por lo que el Presidente de la República al realizar actos jurisdiccionales, está reuniendo en su persona, tanto facultades ejecutivas como las correspondientes al Poder Judicial.

Por otra parte, hubo quienes estaban de acuerdo con la existencia del Tribunal, sustentaban, que precisamente para salvaguardar la independencia de los Poderes de la Unión, debe existir un Tribunal Administrativo que dirima las controversias suscitadas entre el Estado y los administrados, siendo el Poder

²³ Ley de Justicia Fiscal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936.

Ejecutivo el competente para conocer de los conflictos originados en su propio seno.

Su establecimiento entraña que el Poder Ejecutivo se divida en dos partes, una que realice los actos de administración o ejecución de las leyes y la otra parte de la Administración Pública, se organice en forma de Tribunal, a efecto de juzgar si esos actos administrativos realmente han violado la ley, en su caso ordenar la reparación de la violación.

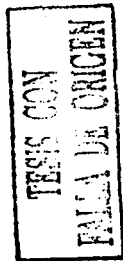
La Doctora Dolores Heudán, afirma que la constitucionalidad de la competencia atribuida por la ley al Tribunal, tiene los siguientes fundamentos:

"1.- El hecho de que la Suprema Corte en ningún momento haya objetado la constitucionalidad de los órganos administrativos encargados de revisar las resoluciones en materia fiscal;

2.- La interpretación jurisprudencial del artículo 14 constitucional, conforme a la cual, si bien la garantía que consagra es la de que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional promovido ante autoridad administrativa;

3.- La liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales se deben regular en dos periodos: el oficioso, dentro del cual el estado ejerce unilateral y ejecutivamente funciones del Poder Público y el Contencioso, que tiene por objeto la revisión en vía jurisdiccional, de los actos que se producen por el ejercicio de dichas atribuciones, revisión que en México tradicionalmente se ha ejercido a través del juicio de amparo: y

4.- La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco del poder Ejecutivo, no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones del Tribunal."²⁴



En 1946, a efecto de dar fin a las controversias suscitadas en torno a la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, en razón de que nuestro máximo ordenamiento legal no contemplaba la existencia de Tribunales

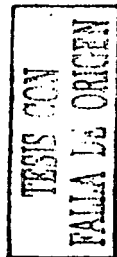
²⁴ HEUDAN VIRUES, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Cia. Editorial S.A. Biblioteca de Derecho Administrativo mexicano. México 1961, Pág.. 51

Administrativos ubicados fuera del Poder Judicial, se reformó el artículo 104 constitucional, para quedar como sigue:

"Artículo 104.- ...las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias de segunda instancia o contra las de Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos."²⁵

Asimismo, con el objeto de reafirmar la constitucionalidad del Tribunal en 1967, es reformado el referido precepto legal para contemplar expresamente la existencia del Tribunales de lo Contencioso Administrativo, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 104...las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento el procedimiento, y los recursos contra las resoluciones. Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias definitivas de dichos tribunales administrativos sólo en los casos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa. La revisión se sujetará a los trámites de Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 que en ella dicte la suprema Corte de Justicia quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo..."²⁶



De la transcripción que antecede, se puede deducir lo siguiente:

- Se establece la base constitucional para la existencia de tribunales contenciosos administrativos en el derecho mexicano.
- Los mismos sólo pueden ser creados por Ley Federal.

²⁵ HEUDAN, Dolores, Cuarta Década del T.F.F. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Méx. 1971pág. 11

²⁶ Idem. Pág. 11-12

- Gozan de plena autonomía para dictar sus fallos.
- Se determina el objeto de los tribunales administrativos, que es el dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares
- Se instituye el recurso de revisión, que procede contra sentencias dictadas por tribunales administrativos.

Es fundamental apuntar que actualmente la Constitución Política Mexicana en relación con el artículo 104 (reformado en el año de 1993), prevé en su artículo 73 fracción XXIX-H (reformado en el año de 1999), lo relativo a la institución de tribunales contenciosos, por lo que a continuación se transcribe en su parte relativa:

"Artículo 73.- El Congreso tienen la facultad:

...

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

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

I. B De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativos a que se refiere la fracción XXXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en casos que señalen las leyes...²⁷

La anterior reforma obedece a que compete a la Carta Magna, el establecimiento de los Tribunales Administrativos de la Federación y del Distrito Federal, quedando reservado el derecho de crear sus propios tribunales administrativos a las Entidades Federativas

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

No obstante, las controversias suscitadas por la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es innegable que a partir de 1946, fecha en que se reformó la Constitución Mexicana, se consolida plenamente la constitucionalidad de dicho órgano jurisdiccional.

3.2.2 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El 31 de agosto de 1936, fue la fecha en que se dio origen al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, a partir del 1º de enero del 2001, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues desde la Ley de Justicia Fiscal se establecieron sus características, las cuales son:

1) Es un tribunal de justicia delegada y no retenida, entendiéndose por justicia delegada "aquella en la que no existe un vínculo de jerarquía, ni dependencia en la actuación"²⁸, es decir, el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior, para que éste, conforme a su criterio decida lo conducente.

La justicia retenida es aquella que "se ejerce por competencia propia, esto es, cuando se actúa por mandato y bajo los lineamientos establecidos por el superior jerárquico, al que se representa"²⁹.

Por lo tanto, los órganos jurisdiccionales administrativos que tengan autonomía para fallar sin intervención de los demás órganos, es que se trata de justicia delegada.

En este rubro, la Ley de Justicia Fiscal establece:

"El Tribunal Fiscal de la Federación, estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo... pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que, fallará en representación del propio Ejecutivo de facultades que la Ley le hace"

²⁸ Arreola Ortiz, Leopoldo. 45 años del T.F.F. al servicio de México. Tomo II. Ensayos II 1º Ed. 1982. México.

²⁹ idem.

"En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada no de justicia retenida"³⁰

2) El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal de simple anulación y no de plena jurisdicción.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se consigna que el tribunal tendrá el carácter de contencioso de anulación, disponiendo:

"El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación"³¹

El contencioso de anulación, es aquél que entraña la nulidad de un acto administrativo, siendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa un órgano que forma parte del poder ejecutivo, es por ende un tribunal de simple anulación que tiene como presupuesto esencial la existencia de un acto de autoridad administrativa, que no permite al tribunal sustituir al órgano actuante, ni conminarlo para cumplir el fallo, ni tampoco ejecutar éste, teniendo además la característica de autónomo, es decir, aún y cuando forme parte del poder ejecutivo, no depende de él.

Es importante señalar, que si bien es cierto que en la exposición de motivos de la ley creadora del tribunal, se contempló que éste fuera un órgano de simple anulación, también lo es que el artículo 58 de la misma dispone:

"Artículo 58.- Cuando la sentencia que declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14, indicará de manera concreta en que sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Entre tanto que ésta no se pronuncie continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretado dentro del juicio."

De la lectura de dicho precepto se desprende la existencia de un contencioso que va más allá de la simple anulación, ya que faculta al órgano

³⁰ Ley de Justicia Fiscal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936.

³¹ idem

jurisdiccional a indicar de manera concreta en que sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal; sin embargo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desde su creación ha sido considerado como un tribunal de simple anulación, carente de plena jurisdicción para hacer cumplir sus fallos.

La razón por la cual la Ley de Justicia Fiscal en su exposición de motivos prevé que el tribunal contencioso no estuviera facultado para ejecutar sus fallos, es precisamente el hecho de que en el ámbito contencioso administrativo las partes de la contienda no son particulares, sino que uno de ellos, es ineludiblemente el Estado, el que no puede renunciar a su carácter de supraordinación.

Después de que fue derogada la Ley de Justicia Fiscal, entró en vigor el Código Fiscal de la Federación de 1938, el cual significó un enorme avance en materia tributaria, pues fue el primer intento concreto de regulación legal de todas las actuaciones de la Administración Pública en materia fiscal, en relación al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se reitera la naturaleza del tribunal, como órgano del Poder Ejecutivo, aunque independiente de cualquier otra autoridad administrativa, en cuanto a su actuación jurisdiccional.

El 1º de abril de 1967, entraron en vigor dos nuevos ordenamientos legales, el Código Fiscal de la Federación del 29 de noviembre de 1966 y la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación del 24 diciembre del mismo año.

Con la aparición de estos nuevos dispositivos legales el tribunal experimentó importantes modificaciones, ya que en la nueva Ley Orgánica, quedó contenido todo el aspecto formal, contemplándose lo relativo al ámbito competencial del tribunal, así como lo concerniente a su estructura jurídica administrativa interna, quedando reservado al Código el aspecto procedimental del juicio de nulidad.

3.2.2.1. Estructura y competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conforme a su Ley Orgánica vigente.

La primer Ley Orgánica del Tribunal, recoge lo relativo a la estructura y competencia de dicho órgano jurisdiccional, que contempla el código de 1938 y legaliza la competencia administrativa que tácitamente se le había otorgado desde hace tiempo, haciendo un reconocimiento pleno de la autonomía de éste.

Posteriormente, el 02 de febrero de 1978, se publicó una nueva Ley Orgánica, en razón del incremento de competencia de éste, por lo que surge la necesidad de reestructurar al mismo y es por ello que se expide la segunda Ley Orgánica, la cual contempla importantes modificaciones a su estructura orgánica, ya que a partir de su expedición, surgen dos organismos diferentes dentro de la misma estructura del tribunal, la Sala Superior y las Salas Regionales.

Finalmente el 15 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la tercera Ley Orgánica, reformada el 31 de diciembre del 2000.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se compone de dos organismos diferentes dentro de la misma estructura del tribunal los cuales son:

1) La Sala Superior que se compone de once Magistrados, de entre los cuales se elige al Presidente del Tribunal. La Sala Superior del Tribunal actúa en Pleno o en Secciones.

El Pleno se compone del total de Magistrados de la Sala Superior y su Presidente, bastando la presencia de siete de sus miembros para que pueda sesionar.

Hay dos secciones, las cuales se integrarán cada una con cinco Magistrados de entre los cuales eligen a su Presidente. Bastará la presencia de

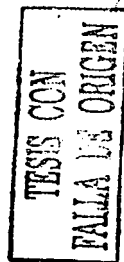
cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar cada sección. El Presidente del tribunal no formará parte de ninguna de las dos.

2) Las Salas Regionales se integran por tres Magistrados; para poder sesionar, es indispensable la presencia de los tres Magistrados y para resolver bastará la mayoría de votos.

Las Salas Regionales se dividen en razón del territorio, para lo cual el territorio nacional se divide de la siguiente forma:

"ARTICULO PRIMERO.- El territorio nacional se divide en las regiones que a continuación se señalan, fijándose el nombre y límites territoriales de cada una de ellas:

- I.- Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California.
- II.- Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora.
- III.- Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.
- IV.- Del Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua.
- V.- Del Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila.
- VI.- Del Noreste, que comprende los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- VII.- De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.
- VIII.- Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.
- IX.- Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.
- X.- Del Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán.
- XI.- Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México.
- XII.- De Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla.
- XIII.- Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz.
- XIV.- Del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero.
- XV.- Del Sureste, que comprende los Estados de Chiapas y Oaxaca.



XVI.- Peninsular, que comprende los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XVII.- Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos.³²

En el artículo Segundo del Acuerdo G/10/2001, publicado el 25 de enero del 2001, se determinaron los límites territoriales y denominación de las regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el número y sede de sus Salas Regionales.

Desde la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la Ley de Justicia Fiscal, con el devenir de su capacidad y constancia, se le fue ampliando su competencia, al introducirse materias fiscales federales, competencia para conocer no sólo de responsabilidades en materia fiscal, sino también en materia administrativa.

Ahora bien, cabe precisar que se debe entender por competencia, la cual ha sido definida por el Maestro Cipriano Gómez Lara, como:

"El ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones"³³

En razón de la materia, del territorio, de la cuantía o del grado, se puede determinar la competencia. El mismo autor las define:

Competencia por materia:

"es aquella que se establece en función de las normas jurídicas sustantivas que deberán ser aplicadas para dirimir o solucionar la controversia, conflicto o litigio que se haya presentado a la consideración del órgano jurisdiccional respectivo"³⁴

Por razón del territorio:

³² ACUERDO G/10/2001 por el que se determinan los límites territoriales y denominación de las regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, número y sede de sus salas regionales, publicado el 25 de enero del 2001.

³³ GÓMEZ LARA, Cipriano. Ob. Cit. Pág. 157.

³⁴ Idem Pág. 157

"...implica una división geográfica del trabajo que se determina por circunstancias y factores de tipo geográfico, económico y social"³⁵

La competencia por razón de cuantía:

"...es la que establece siguiendo criterios de tipo económicos; es decir, se toma en cuenta para establecer el monto del asunto de que se trate"³⁶

La competencia por razón del grado:

"presupone los diversos escalones o instancias del proceso y trae aparejada la cuestión relativa a la división jerárquica de los órganos que desempeña la función jurisdiccional"³⁷

Una vez dicho lo anterior, pasaremos a la competencia que conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se le ha atribuido al Tribunal.

El artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece la competencia del Pleno de la Sala Superior:

"Artículo 16. Es competencia del Pleno:

I. Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

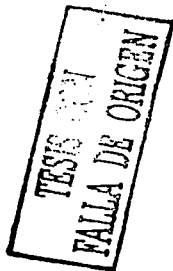
Ibis Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.

II. Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.

III. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la sección respectiva, lo considere conveniente.



³⁵ Idem. Pág. 158.

³⁶ Idem. Pág. 111.

³⁷ Idem. Pág. 111.

VI. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

VII. Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de Sala Regional.

VIII. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del Presidente de la República.

IX. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.

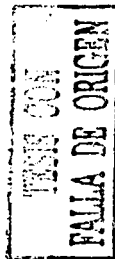
X. Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de actuarios, secretarios de acuerdos de Sala Regional, secretarios de acuerdos de la Sala Superior y magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

XI. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.

XII. Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.

XIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.

XIV. Las demás que establezcan las leyes.”



Del anterior precepto jurídico, por el tema de tesis que presentamos, el único supuesto que nos interesa es la fracción V, pues establece la competencia

del pleno para conocer de un juicio por atracción; el cual se dará cuando el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general vigente al momento de la emisión de la resolución combatida, (cabe señalar que de conformidad al acuerdo G/7/2000, emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ejercerá la facultad de atracción, cuando el negocio rebase la cantidad de \$100'000,000.00 CIENTO MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.); o que para su resolución sea necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.

La competencia de las Secciones de la Sala Superior, se encuentra prevista en el artículo 20 de la ley a estudio (sin embargo a petición de alguna Sección, el pleno podrá conocer del asunto):

"Artículo 20. Compete a las Secciones de la Sala Superior:

I. Resolver los juicios en los casos siguientes:

a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.

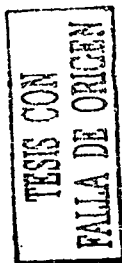
b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.

II. (Se deroga).

III. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.



V. Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

VI. Las demás que establezcan las leyes.”

Por las consideraciones antes apuntadas, el supuesto normativo que nos interesa es la fracción I, incisos a, b, y c, los cuales establecen que las Secciones de la Sala Superior, conocerán de un asunto para resolver el juicio contencioso administrativo en los casos de materia de comercio exterior, excepto cuando se trate de actos de aplicación de cuotas compensatorias; que la resolución impugnada se encuentre fundada en un acuerdo o tratado internacional, y cuando ejerce la atracción de un juicio en términos del artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.

Desde el origen del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha tenido competencia estrictamente fiscal en su primer momento, sin embargo, a través de su historia, esta competencia de carácter fiscal, se ha venido incrementando con distintos rubros de naturaleza administrativa que lo hacen ser un tribunal plenamente administrativo.

La competencia general del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra contemplada en el artículo 11:

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

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

Sabemos que las autoridades fiscales, están facultadas por la ley, para verificar el debido cumplimiento de la leyes fiscales, por los contribuyentes, por lo que pueden iniciar un procedimiento de revisión a las declaraciones de los causantes y seguido este procedimiento, con el levantamiento de las actas

correspondientes, pueden determinar el impuesto omitido en cantidad líquida, lo cual sería un ejemplo clásico de esta primera fracción.

En lo que se refiere a los organismos fiscales autónomos, sabemos perfectamente, que el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores, poseen la característica de entidades fiscales autónomas en virtud de que las cuotas o aportaciones que deban cubrirse a dichos institutos pueden ser cobradas por ellos mismos, en la vía económica coactiva, dándoles el carácter de organismos fiscales autónomos.

“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.”

Si un particular contribuyente, ha enterado la contribución, sin embargo, pensó que era indebida y con posterioridad advierte que hizo un pago de lo indebido en virtud de que fue declarada insubsistente o sin efecto, la resolución mediante la cual cubrió el tributo, puede solicitar la devolución, de dicho crédito fiscal, puesto que fue indebidamente percibido por el estado y procedería la devolución, en caso de la negativa de devolver por parte del fisco federal o de los organismos fiscales autónomos, contra esta negativa procede el juicio contencioso administrativo.

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

La fracción anterior es muy clara, al señalar que el juicio contencioso administrativo procederá en contra de las resoluciones que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales, es decir, se otorga competencia al tribunal para conocer de todas las normas administrativas federales, esto es, normas que regulan el funcionamiento de la administración pública, por lo tanto, no necesariamente el juicio contencioso administrativo se refiere únicamente a la naturaleza fiscal, sino entramos de lleno al campo de la Administración Pública y por lo tanto del Derecho Administrativo.

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

Esta fracción abre la posibilidad para impugnar cualquier acto de las autoridades fiscales, ya sea federales o de los organismo fiscales autónomos, para ser impugnados mediante juicio contencioso administrativo, siempre y cuando el contribuyente o el particular, consideren que se han violado las leyes aplicables, en nuestra opinión, esta fracción IV, es la que le otorga la competencia más amplia y rebasa con mucho a las dos fracciones anteriores que hemos comentado.

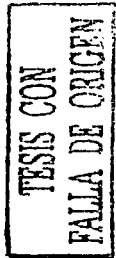
Casos especiales son las cuatro fracciones siguientes, ya que señalan competencia de tipo especial, que con el transcurso del tiempo se han ido incorporando al ámbito competencial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

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

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

Las fracciones anteriores, establecen, "contra resoluciones definitivas que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales, que se conceden a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o de sus derechohabientes, con la salvedad de que



cuando en la demanda el interesado afirma tener un mayor número de años de servicios, un grado superior al que fue retirado o una situación militar diversa, otra jerarquía, otra antigüedad, otro tiempo de servicios”, la fracción V señala que en estos casos, la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo tendrá efectos en cuanto a determinar la cuantía de las prestaciones económicas y sociales a las cuales el militar tienen derecho; por tanto la competencia relativa a materias estrictamente militares, de situación militar, jerarquía, grados, etc. no resultan de competencia del tribunal, sino las relativas a las pensiones y demás prestaciones sociales a que tienen derecho los militares, sus familiares, o sus derechohabientes.

Asimismo, procede el juicio contencioso contra resoluciones que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al erario o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, esto es, también los trabajadores del Estado al cumplir los tiempos, y las condiciones y la edad que señala la propia Ley, de ese Instituto, tienen derecho a percibir pensiones y demás prestaciones sociales, así como sus familiares y derechohabientes, ya sea con cargo al erario o con cargo al ISSSTE.

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

El maestro Emilio Margain Manautou, señala al respecto:

“El fundamento y justificación de esta competencia está en el objeto del contrato administrativo, es decir, en el grado de interés público que el contrato tiene.”³⁸

La fracción anterior se refiere a las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Como sabemos,

³⁸ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 9ª Edición Porrúa. México 2000. Pág. 77.

éste es el campo de los contratos administrativos, pues aún y cuando esta fracción sólo se refiere a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas por las dependencias de la Administración Pública Federal Descentralizada, también tiene la facultad, el tribunal, de conocer un juicio, cuando alguna persona afectada considera que debe de interpretarse o de cumplirse los contratos celebrados, de una manera distinta, a las cuales la dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada lo ha determinado.

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

La razón por la que se consideró facultar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer y resolver sobre resoluciones que constituyan créditos o sanciones (como lo establece la fracción VII) por responsabilidad administrativa contra funcionarios o empleados del Estado, estriba en el interés público, sobre todo que las controversias suscitadas entre la Administración Pública y su personal, deben ser juzgados por un órgano interiorizados en los problemas de la Administración y el personal público.

Todos los servidores públicos tienen distintas obligaciones, para desempeñar su cometido, bajo algunas de las acciones u omisiones de los funcionarios públicos, por alguna razón, no se ajusta a las obligaciones cuya actuación le exige la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se pueden constituir créditos o responsabilidades contra los servidores públicos, ya sea de la Federación, del Distrito Federal, organismos descentralizado, etcétera.

Estos créditos por responsabilidades, pueden ser impugnados por los afectados, pero además, por los particulares involucrados en dichas responsabilidades, tenemos que, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, o las Contralorías Internas de las distintas dependencias, al iniciar y

desarrollar el procedimiento administrativo de investigación para detectar irregularidades administrativas, pueden advertir que algún particular se encuentra involucrado en el mal ejercicio de la función pública.

Si esto es así, cuya conducta u omisión haya sido coincidente con la de algún funcionario público, puede ser sancionado por estas autoridades administrativas fincándosele un crédito; y contra estas resoluciones no sólo el funcionario responsable, sino los particulares están en aptitud de acudir al juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“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.”

Se tienen los casos concretos; relativos para garantizar; créditos fiscales, reparaciones del daño, el cumplimiento de contratos (no sólo de obra pública sino de cualquier contrato), la libertad de alguna persona sujeta a proceso mediante una garantía a favor de la Federación, del Distrito Federal, del Estado o de los Municipios, mediante la cual las instituciones afianzadoras garantizan el cumplimiento de la obligación primaria. Cuando esta obligación primaria es incumplida, los beneficiarios, están en aptitud de requerir el pago a la institución administrativa definitiva, que les exige el pago de la fianza otorgada.

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

Cuando en un procedimiento administrativo disciplinario, se haya determinado una responsabilidad de un servidor público, que haya determinado una responsabilidad de un servidor público, que haya causado daños y perjuicios a los particulares, estos podrán acudir a la dependencia, entidad, o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizarlos o repararle el daño en cantidad líquida. Si se

niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, éste tiene expedita a su elección, la vía administrativa o judicial.

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

La fracción anterior, aduce a las resoluciones que recaen en el recurso administrativo previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, dicho precepto legal contiene diez fracciones, en los que precisa los actos que se pueden impugnar a través de ese medio de defensa; como lo son: en materias de marcado de país de origen, de certificados de origen, de la investigación administrativa por parte de la Secretaría de Economía, en materia de la investigación de prácticas desleales en el comercio internacional, ya sea declarando que no existe práctica desleal, imponiendo cuotas compensatorias, agregando mercancías que deben de cubrir cuotas compensatorias en la importación, las que rechacen o concluyan una solicitud de revisión de las cuotas compensatorias y otras más en estas materias, también es competente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de estos conflictos.

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

Procederá el juicio contencioso administrativo en contra de las resoluciones definitivas, en donde se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dichas sanciones las encontramos en el artículo 53 de la citada ley, las cuales pueden consistir en el apercibimiento público o privado, amonestación pública o privada, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e incluso inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

"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 del Procedimiento Administrativo.”

El juicio contencioso administrativo procederá en contra de todas las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, como lo son las dictadas por Secretaría de Recursos Naturales y Pesca, al sancionar a una persona por infringir la legislación ambiental, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, al resolver una controversia en marcas, patentes o derecho de autor. Cabe señalar que con esta fracción, la cual fue adicionada en la reforma del 31 de diciembre del 2001, se amplía extraordinariamente la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desafortunadamente no es así en los recursos materiales y humanos para darle frente a tal reforma.

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

Compete al tribunal, conocer de la impugnación de resoluciones dictadas en los recursos administrativos, como lo son el recurso de revocación, recurso de Inconformidad, recurso de revisión, etc.

“XV.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.”

La fracción anterior, establece que competen al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocer de asuntos que se promuevan contra las resoluciones señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal, es decir, que se prevé el caso de que en algún nuevo ordenamiento se otorgará competencia al Tribunal.

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

El Tribunal 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 del Procedimiento Administrativo. Asimismo, 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 encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.”

Es importante precisar que en los últimos cuatro párrafos del artículo en comento, señalan que se debe considerar una resolución definitiva; la procedencia del juicio de lesividad, es decir, cuando una autoridad puede impugnar una resolución que ella misma emitió, pero que considera que es favorable al particular.

También establece la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de la negativa ficta, o la negativa de la autoridad a expedir constancia de haberse configurado la positiva ficta, sin embargo, se hace una salvedad respecto a estos últimos supuestos, el cual no procederá el juicio, en el caso de que se afecte el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante la autoridad administrativa.

Finalmente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue creado como un órgano de competencia restringida, sin embargo, con el devenir de su capacidad y prestigio, se ha incrementado su ámbito competencial a la materia administrativa, a través de diversos ordenamientos legales, que lo facultan para dirimir los conflictos derivados sobre la interpretación y cumplimiento de sus disposiciones, lo que hace patente la necesidad de la existencia de tribunales administrativos dentro del sistema jurídico mexicano.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es incompetente en los siguientes casos.

1.- Es incompetente para dirimir las controversias que se susciten sobre la inconstitucionalidad de una ley. Cabe aclarar, que no lo es para resolver los conflictos de intereses que versen sobre la constitucionalidad de un acto administrativo, en virtud de que la legalidad de un acto de autoridad, es un desdoblamiento del artículo 16 de la Carta Magna.

2.- Carece de competencia para conocer de la inconformidad que se interpongan contra actos políticos o del Poder Judicial.

3.- Es incompetente para conocer de las controversias derivadas de actos del Poder Judicial.

Ahora bien, rescatando lo señalado en el capítulo anterior, en el sentido de derogar las facultades con las que cuentan las autoridades para conocer y resolver los recursos administrativos por las razones expuestas en el capítulo de referencia, es importante destacar que al derogar dichas facultades, el contribuyente podrá arribar a una verdadera justicia administrativa, al intentar como primer instancia el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en razón de que se estaría en presencia de un Órgano Jurisdiccional imparcial y autónomo, independiente de la autoridad que emitió el acto de molestia, en consecuencia, se podrá aplicar el derecho y resolver conforme a él.

En este orden de ideas, se aplicaría el principio de la justicia pronta y expedita, ya que al momento de interponer el contencioso administrativo por parte del contribuyente, éste no perderá tiempo y sobre todo dinero al agotar un recurso administrativo, en el cual la mayoría de las veces se confirma, desecha o modifica el acto reclamado.

Además, el contribuyente obtendría la certeza jurídica, de saber que medio de defensa debe intentar en contra del acto de autoridad que le afecte a su esfera jurídica y de esa forma, el contribuyente no se confundiría al intentar el juicio contencioso, como pasa en los recursos administrativos, por lo que a nuestro criterio el juicio contencioso administrativo es el medio idóneo para la defensa del particular frente a la administración pública.

3.3. Breve reseña del procedimiento.

Las partes en el juicio de nulidad son; el demandante, quien es el que promueve el juicio de nulidad y pueden tener tal carácter, el particular o la autoridad administrativa.

El particular, puede ser aquél contra quien se dicte el acto impugnado.

La autoridad, será la que haya dictado una resolución favorable a un particular, la cual se pretenda dejar sin efectos.

La otra parte es el demandado, que puede ser la autoridad que dictó la resolución combatida, sin embargo, cuando se trate de resoluciones que deben ser ejecutadas por otras autoridades, éstas se deben señalar como demandadas también.

O bien, puede ser el particular el demandado, esto es cuando la autoridad administrativa considere que es ilegal una resolución que ella misma dictó, y ésta sea favorable a un particular, por lo que para modificarla o nulificarla, es necesario que se interponga el juicio correspondiente.

Así lo establece el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación:

"Artículo 36.- Las resoluciones administrativas de carácter individual favorable a un particular sólo podrán ser modificadas mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales"

También se considera como parte en el juicio contencioso administrativo, al Titular de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, asimismo, podrá apersonarse en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la federación.

Por último, es parte en el juicio, el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, es decir, el tercero es:

"...el poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa que otorgó ese derecho, es vencida en juicio, por lo que, para que la sentencia que se dicta pueda repararle consecuencias jurídicas, de darse aquél supuesto, debe llamarse a juicio a fin de que exponga lo que a su derecho convenga"³⁹

En el juicio contencioso administrativo, las partes pueden ser representadas de conformidad a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación.

Tratándose de particulares, la representación se deberá otorgar en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante Notario o ante los Secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los particulares podrán autorizar a Licenciados en Derecho para que a su nombre reciban notificaciones, presenten promociones, rinda pruebas, formulen alegatos e interpongan recursos.

³⁹ idem. Pág. 158

La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, siempre que esté en Reglamento o Decreto. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines que los representantes de los particulares.

Las partes en el juicio contencioso administrativo serán notificadas, personalmente, correo certificado con acuse de recibo, por lista o en su defecto por transmisión facsimilar o electrónica y a las autoridades siempre será por oficio, de conformidad al artículo 253 del Código Fiscal de la Federación.

Las notificaciones surtirán sus efectos al día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas y el término empezará a correr a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acto o resolución.

La demanda se presentará por escrito debidamente firmada por quien la formula, salvo que el promovente no sepa firmar o no pueda firmar, caso en el cual imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

La demanda se presentará ante la Sala Regional en cuya circunscripción radique la autoridad que dictó la resolución combatida y el término para su presentación es de cuarenta y cinco días, siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

En el caso de que la autoridad administrativa pretenda que se modifique o nulifique una resolución que sea favorable a un particular, tendrá un término de cinco años contados a partir de que se dictó ésta, para presentar la demanda correspondiente.

Los datos que debe contener el escrito de demanda son los siguientes:

"Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

I.- El nombre del demandante y su domicilio recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

II.- La resolución que se impugna.

III.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV.- Los hechos que den motivo a la demanda.

V.- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

VI.- Los conceptos de impugnación.

VII.- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

VIII. – Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

La fracción VIII, fue adicionada por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000, en la que el actor deberá señalar las cantidades o actos que pretenda se realicen.

Si el demandante omite los requisitos precisados en las fracciones II y VI o su nombre, se desechará por improcedente la demanda, pero si omite los previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, se le requerirá para que en el término de cinco días hábiles los señale, apercibiéndolo que de no hacerlo se le tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda el caso.

Los documentos que debe adjuntar al escrito inicial de demanda son:

I.- Copia de la demanda y documentos anexos para cada una de las partes.

II.- Documento que acredite su personalidad.

III.- Documento en que conste el acto impugnado.

IV.- Constancia de notificación del acto impugnado.

V.- Las pruebas que ofrezca.

En relación con la constancia de notificación del acto impugnado, existe el supuesto de que cuando no se haya recibido la misma o hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó, y si la autoridad al momento de dar contestación a la demanda, hace valer la extemporaneidad de la misma, anexando las constancias de notificación del acto impugnado, el Magistrado Instructor concederá el término de cinco días al actor para que lo desvirtúe, en caso de no hacerlo se presumirá de legal la notificación y se tendrá por extemporánea la presentación de la demanda.

Ahora bien, si omite presentar alguno de los documentos descritos en los incisos del I al IV, se tendrá por no presentada la demanda, o por no ofrecidas las pruebas, en su caso.

Con las reformas del 31 de diciembre del 2000, se añadió al Código Fiscal de la Federación el artículo 208-bis, el cual prevé la posibilidad de que el Tribunal, decreta la suspensión provisional del acto reclamado y mediante interlocutoria la definitiva, pero para que el Tribunal Federal decreta la suspensión del acto, el recurrente deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo de referencia.

El actor puede ampliar su demanda y para tal efecto tiene un término de 20 días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la contestación y su procedencia se limita a los siguientes casos.

1) Cuando se impugne una negativa ficta. Se configura ésta, cuando una petición hecha a la autoridad no recibe respuesta por escrito dentro del término de cuatro meses. El silencio de la autoridad se considera como una resolución en sentido negativo.

"...Por consiguiente, al combatir una negativa ficta, debe de acatarse el silencio de la autoridad tal y como si existiese una resolución por escrito, no concretarse solamente a demostrar que se ha configurado la negativa ficta, sino ésta debe impugnarse alegando y ofreciendo pruebas para demostrar que dicho silencio implica una causal de nulidad."⁴⁰

2) Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación de la demanda.

3) Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que fue ilegalmente notificado.

4) Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

El término para presentar la contestación de la demanda es de 45 días, contados a partir del día siguiente en que surta efectos el emplazamiento, de no ser presentada dentro de dicho plazo, o si no se refiere a todos los hechos a que hace alusión el actor en su escrito inicial de demanda, éstos se tendrán como ciertos, salvo que se desvirtué por las pruebas rendidas o por los hechos notorios.

Cuando haya ampliación de la demanda, el plazo para contestarla será dentro de los 20 días siguientes al en que surta efectos la notificación del auto que admita la ampliación a la demanda.

Los datos que debe contener el escrito de contestación a la demanda y el de la contestación a la ampliación, son los siguientes:

I.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

II.- Consideraciones que impidan emitir decisión en cuanto al fondo.

⁴⁰ Idem. Págs. 215-216

III.- Se hará referencia a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa.

IV.- Argumentos para demostrar la ineficacia de los agravios.

V.- Las pruebas que ofrezca.

Los documentos que se deben anexar a la contestación son:

I.- Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

II.- Cuando sea particular, deberá adjuntar el documento con que acredite su personalidad.

III.- Cuestionario que debe desahogar el perito, que deberá ir firmado por el demandado.

IV.- Las pruebas que ofrezca.

En ambos casos será aplicable lo dispuesto para la interposición de la demanda, en su parte relativa a la omisión de requisitos o documentos que deberán acompañarse al escrito de la contestación de la demanda.

La autoridad administrativa o fiscal al formular su contestación, se referirá concretamente a los hechos afirmados por el actor, que sean propios del demandado.

En el escrito de contestación de la demanda, la autoridad no puede cambiar los razonamientos expuestos en la resolución, ni modificar los fundamentos de derecho de la misma. Excepción hecha, cuando la autoridad deba contestar la demanda en que se haga valer una negativa ficta, en la que podrá comprender tanto cuestiones de forma como de fondo.

La autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada. El allanamiento a la demanda, tiene como efecto el que se declare la nulidad de la resolución o acto impugnado.

No procede el juicio de nulidad contra los actos siguientes:

- I.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- II.- Que no corresponda al Tribunal conocer de dicha impugnación.
- III.- Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal.
- IV.- Respecto de las cuales hubiere consentimiento.
- V.- Que sean materia de juicio o recurso que se encuentre pendiente de resolución.
- VI.- De las cuales exista la obligación de agotar previamente algún medio de defensa.
- VII.- Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- VIII.- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- IX.- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.
- X.- Cuando no se haga valer agravio alguno.
- XI.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.
- XII.- Que puedan impugnarse en los términos del Artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la

opción o cuando la opción ya haya sido ejercida, es decir, cuando no haya aún transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción, que es de 30 días hábiles

XIII.- Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el Artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

Cabe precisar que las últimas fracciones se refieren al procedimiento para determinar si una mercancía está sujeta a cuota compensatoria y el de revisión de cuotas compensatorias.

XIV.- Las que resulten de alguna disposición de este código o las leyes fiscales especiales.

XV.- Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

XVI. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

La procedencia del juicio será examinada de oficio. Cada una de las causales antes vertidas, se constituyeron de acuerdo a lo establecido por el propio código por las leyes especiales fiscales y por la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Procede decretar el sobreseimiento en lo siguientes casos:

I.- Por desistimiento del demandante.

II.- Cuando aparezca alguna causal de improcedencia.

III.- En los casos en que el demandante muera, y su muerte deje sin materia el juicio.

IV.- Si la autoridad demandada deje sin efecto el acto impugnado.

V.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

Las causales que han quedado señaladas, obedecen a cuestiones lógicas que en el transcurso de la práctica se han venido determinado.

El sobreseimiento, tiene como consecuencia dar por terminado el juicio, sin entrar al estudio del fondo del asunto.

El incidente es la petición u objeción distinta al asunto principal, pero se reclama dentro del mismo procedimiento contencioso administrativo, se resuelve a través de sentencia interlocutoria.

El Código Fiscal de la Federación, señala a los incidentes de previo y especial pronunciamiento, son previos porque impiden la consecución del juicio y especial pronunciamiento, porque se resuelven a través de una sentencia interlocutoria que exclusivamente se refiere al incidente de que se trate.

En el juicio contencioso administrativo, sólo serán incidentes de previo y especial pronunciamiento los siguientes:

1) La incompetencia por razón de territorio, cuando ante una de las Salas Regionales se promueva un juicio el cual le corresponda conocer a otra, por lo que se declarará incompetente de plano y comunicará la resolución a la que en su concepto corresponda ventilar el negocio, enviándole los autos.

Recibido el expediente por la Sala Regional, ésta decidirá si acepta o no el conocimiento del asunto. En el primer caso, se comunicará su resolución al requeriente, a las partes y a la Sala Superior. En el segundo caso remitirá el expediente, a la Sala Superior para que ésta determine a cual Sala Regional corresponde conocer del juicio, misma a la que se le remitirán los autos.

2) La acumulación de autos, procede cuando las partes sean las mismas se invoquen idénticos agravios; o bien, siendo diferentes el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto; asimismo, independientemente de lo anterior, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencias de los otros.

Dicho incidente, se tramitará ante el magistrado instructor que conozca del juicio en el que se presentó primero la demanda. La acumulación procede que se tramite de oficio.

Decretada la acumulación, la Sala que conozca del juicio más reciente enviará los autos a la que haya conocido del primer juicio.

Cuando no proceda decretarse la acumulación, a petición de parte o de oficio, se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite, la que subsistirá hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el otro negocio.

3) Incidente de nulidad de notificaciones, las notificaciones que no fueron hechas conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, serán nulas. El perjudicado podrá pedir que se declare la nulidad de una notificación dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.

Admitida la promoción, se dará vista a las demás partes para que expongan lo que a su derecho convenga.

Si se decretara la nulidad, la Sala ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores.

4) La interrupción por causa de muerte o disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.

5) La recusación por causa de impedimento.

Las pruebas son consideradas como el medio de averiguación y de comprobación de las afirmaciones que se pretenden hacer valer.

En el sentido procesal, es la actividad que desarrollan las partes con el objeto de lograr convicción en el juzgador acerca de la existencia o inexistencia de los actos procesales que han de servir de apoyo a la decisión del proceso.

En el juicio contencioso administrativo serán admitidas toda clase de pruebas, excepto la confesión de las autoridades mediante la absolción de posiciones y la petición de informes a autoridades, salvo que los hechos que solicite como informe, consten en documentos y que obren en poder de la autoridad.

Las pruebas supervenientes, podrán presentarse siempre y cuando no se haya dictado sentencia; el Magistrado Instructor dará vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga, respecto a la prueba de referencia.

La valoración de las pruebas, de conformidad al artículo 234 de Código Fiscal de la Federación, se hará conforme a las siguientes disposiciones:

1) Harán prueba plena, la confesión de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad, que consten en documentos públicos, pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de

particulares, los documentos sólo prueban plenamente ante la autoridad que los expidió que se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas, sin embargo, se puede decir que las afirmaciones de los particulares que se contengan en tales actas, tienen el carácter de *iuris tantum*, es decir, admiten prueba en contrario.

2) Queda a la prudente apreciación de la Sala, el valor de las pruebas testimonial, pericial y el de las demás pruebas.

Se establece la posibilidad para las Salas de valorar las pruebas sin sujetarse a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, el Magistrado Instructor podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos o acordar la exhibición de cualquier documento.

El artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, dispone que los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

El desahogo de las pruebas ofrecidas se realizará de la forma siguiente:

En principio cabe señalar que la prueba confesional en los juicios fiscales no es admisible, cuando la manifestación deba ser expresa y mediante absolución de posiciones de las autoridades; sin embargo, cuando algunas de las partes lo realicen, será admisible y hará prueba plena.

El artículo 95 del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia Federal, establece que la confesión expresa, es la que se hace claramente al realizar la contestación de la demanda o en cualquier otro acto del proceso.

La prueba pericial, en el acuerdo que recaiga la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes, para que presenten a sus peritos a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño.

Posteriormente, el Magistrado Instructor, concederá un plazo mínimo de 15 días para que los peritos rindan su dictamen y en caso de haber discrepancias entre los peritajes de las partes la Sala Regional podrá nombrar perito tercero.

Prueba testimonial, se requerirá al oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el Magistrado Instructor los citará para que comparezca el día y hora que al efecto se señale.

De los testimonios se levantará acta pormenorizada, el testimonio de las autoridades deberá ser por escrito.

Las pruebas documentales, las autoridades están obligadas a expedir con toda oportunidad las copias de los documentos que les soliciten, en caso contrario, el interesado solicitará al Magistrado Instructor para que requiera a los omisos, dichas copias.

El artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, señala que el Magistrado Instructor declarará cerrada la instrucción diez días después de que se haya concluido la sustanciación del juicio y de no existir ninguna cuestión pendiente, se notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos formulados en tiempo, deberán ser considerados al momento de dictar sentencia. Al vencer el plazo de cinco días

con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción del juicio, sin necesidad de declaratoria expresa.

El Magistrado Instructor, una vez que declare el cierre de instrucción, formulara su proyecto de resolución, a efecto de que la Sala Regional en forma Colegiada dicte sentencia definitiva.

Ahora bien, actualmente el Código Tributario, regula en la fase contenciosa administrativa, dos recursos, uno procede en contra de acuerdos o resoluciones, se interpone ante él mismo y otro que procede contra sentencias definitivas ante un órgano jurisdiccional distinto al que conoció del negocio principal.

El primero de ellos, es el Recurso de Reclamación, éste es el medio de impugnación que se interponer para combatir los acuerdos que admitan, desechen o se tengan por no presentada la demanda, ampliación de la demandada, la contestación, la contestación a la ampliación de la misma y las pruebas; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero.

El artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, establece la procedencia del recurso, por lo que a continuación se pasa a transcribir:

"Artículo 242.- El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate."

Admitido el recurso, salvo que la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que hubiere cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, se ordenará correr traslado a la contraria

para que en el término de quince días manifieste lo que a su derecho convenga y sin más trámite se resolverá el mismo.

Es fundamental apuntar lo siguiente:

- El recurso se puede interponer tanto por el demandante como por el demandado.

- Procede contra acuerdos o resoluciones interprocesales. Por lo que en caso de sobreseimiento, únicamente procede contra el decretado por el Magistrado Instructor.

- Su presentación y sustanciación compete a la Sala Regional que dictó el acuerdo o resolución, objeto de la reclamación.

Ahora bien, el segundo recurso se denomina Recurso de Revisión, éste se instituye como un medio de defensa que puede interponer la autoridad cuando considere que la resolución o sentencia definitiva le depare perjuicio, pues se establece con el objeto es el de "equilibrar" a las partes procesalmente hablando, ya que anteriormente, respecto del fallo definitivo dictado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, únicamente procedía el juicio de amparo que podía interponer el particular afectado con dicha decisión.

Del recurso de revisión lo más importante es lo siguiente:

- Respecto a la procedencia del recurso, ésta procede contra resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio, o bien contra sentencias definitivas.
- Su interposición, es a cargo de la autoridad, siempre que ésta se sitúe en los supuestos que para tal efecto señala el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación. En caso de que la sentencia definitiva lesione los intereses del gobernado, éste podrá recurrir al

juicio de garantías, cuyo trámite será conforme a la Ley de Amparo vigente al momento de la interposición.

- El término para presentar dicho recurso, será dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación de la sentencia o resolución de que se trate.

Es conveniente precisar, que hasta antes del 15 de enero de 1988, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, era la competente para conocer de la revisión, pero sus fallos eran revisables por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del recurso de revisión fiscal, pero en esa fecha, desaparece la revisión fiscal, quedando actualmente en vigor únicamente el recurso de revisión, del cual es competente el Poder Judicial, a través de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Consideramos que tal modificación es en detrimento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de que la facultad de revisar los fallos del Tribunal, se confiere en forma exclusiva al Poder Judicial, con lo cual se niega al máximo órgano tributario, la facultad de revocar o modificar sus propias sentencias. Lo que obviamente significa un retroceso en el desarrollo de dicho órgano.

Cuando la autoridad demandada incurra en incumplimiento de la sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia.

La queja procederá contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado; así como en contra del acto o resolución que haya sido emitido para dar cumplimiento a una sentencia y en éste se alegue que se incurrió en exceso o defecto en su cumplimiento, o en su caso de que la autoridad no dio cumplimiento

a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo.

Se interpondrá ante el Magistrado Instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o resolución que la provoca, pero si es el caso de que la autoridad no dio cumplimiento a la sentencia, se podrá interponer en cualquier tiempo la queja.

En el escrito de queja se deberán exponer las razones por las que se considere que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien la omisión que existió en el cumplimiento de la sentencia.

El Magistrado Instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia, el cual deberá presentarse dentro del término de cinco días, vencido dicho plazo, con informe o sin él, el Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, para que en el término de cinco días resuelva.

Al momento de resolver la queja pueden darse diversos supuestos, los cuales son los siguientes:

1.- Si resuelve que hubo repetición de la resolución anulada, la Sala dejará sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones; también se notificará al superior jerárquico del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

2.- Si resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, se dejará sin efectos la resolución a debate y se concederá al

funcionario responsable el término de veinte días para que de cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos del cumplimiento, en los términos precisados en la sentencia.

3.- Si resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable 20 días para que dé cumplimiento al fallo y se procederá en los mismos términos descritos en el punto uno antes mencionado.

Respecto al incumplimiento de la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, se tramitará como anteriormente ha quedado señalado.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión, de igual forma se notificará también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de 15 días de su salario, sin exceder del equivalente a 45 días del mismo.

Lo rescatable de la figura de la queja, es que tiene por objetivo el debido cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que con las reformas publicadas el 31 de diciembre del 2000, se dio un paso más en la justicia fiscal-administrativa, al disponer que la Sala podrá imponer multa a los funcionarios que actúen en contra de los términos de sus sentencias, lo que es muy parecido a lo que en Francia se denomina la "astreinte", la cual es el pago de una cantidad de dinero al funcionario por días de retraso comprobado, por el incumplimiento a una decisión del Consejo de Estado Francés.

3.4. Análisis del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

Antes de entrar al análisis de los artículos 237, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, consideramos necesario hacer una breve explicación de que se entiende por sentencia. La cual ha sido definida por el Maestro Eduardo Pallares como:

“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.”⁴¹

La sentencia es en sí, un acto jurisdiccional, por medio del cual el Juez decide sobre la materia principal del juicio, o bien, sobre cuestiones procesales que surjan durante la tramitación del mismo.

Los requisitos sustanciales o materiales de la sentencia son:

- 1) La congruencia, se refiere a la relación o correspondencia que debe existir entre lo aducido por las partes y lo considerado o resuelto por el tribunal.
- 2) La motivación se refiere a la obligación que tiene el tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución. Lo anterior obedece a la garantía constitucional que consagra el artículo 16, al establecer: “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.”⁴²

⁴¹ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 20ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1991. Pág. 725

⁴² DE PINA VARA, Rafael y Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil. México 1969. Edit. Porrúa. 8ª Ed. Pág. 285.

- 3) La exhaustividad de la sentencia, es una consecuencia de los anteriores, se refiere a que el juzgador debe resolver respecto de todos y cada uno de los medios de prueba que ofrezcan.

Los requisitos formales, son los que se refieren a la estructuración que toda sentencia presenta y que se divide en cuatro secciones, a saber:

- 1) **Preámbulo.-** Contiene todos los datos que sirvan para identificar plenamente el asunto.
- 2) **Resultandos.-** 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.-** Son la parte medular de la sentencia, en virtud de que en esta sección es donde el Juez llega a las conclusiones, resultado del análisis y de la confrontación hecha entre las pretensiones del actor y las resistencias del demandado, valiéndose para ello de todas las pruebas vertidas por éstos, la aplicación de la norma abstracta a las situaciones de hecho planteadas por las partes.
- 4) **Puntos resolutivos.-** Son la parte final de toda sentencia, en donde en forma concreta se precisa el sentido de la resolución, es decir, es la conclusión lógica que resuelve la motivación de la sentencia; en ésta, se señala el plazo de cumplimiento de la misma.

Es importante señalar la clasificación de las sentencias:

- 1) **Declarativas;** se limitan a reconocer o negar el valor legal de una pretensión.

"Aquellas que simplemente vienen a reconocer una situación fáctica y preexistente..."⁴³

2) Constitutivas; jurídicamente, son aquéllas que producen el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir relaciones de Derecho, creando situaciones jurídicas nuevas derivadas de la sentencia, desde el momento en que ésta pasa en autoridad de cosa juzgada.

3) De condena; son las resoluciones que impone una prestación a cargo del vencido, esta prestación proviene de la aplicación de la norma concreta.

Las sentencias de condena, se clasifican en tres:

- De dar, existe una transmisión de bienes.
- De hacer, una realización de obra.
- De no hacer, una abstención.

Una vez precisado lo anterior, debemos señalar que con la sentencia se llega a la parte final, culminante del procedimiento, a través de cuyo acto jurisdiccional, se emite la decisión que corresponda a la acción intentada y con ello se dará satisfacción en su caso, a la pretensión del juicio y en caso de no lograr acreditarse la causal de ilegalidad que se argumentó en el ejercicio de la pretensión, desde luego se tendría que reconocer que ese acto fue emitido legalmente y por lo tanto reconocer su validez.

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación vigente, señala:

"Artículo 237.- Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho 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."

⁴³ GOMEZ LARA, Cipriano. Op. Cit. Pág. 331.



Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen la obligación legal, al momento de emitir sus sentencias, de fundarse en derecho, es decir, no serán simples consideraciones, sino razonamientos lógicos jurídicos, con sustento legal. Asimismo resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda (esta modalidad se integró a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000), es decir, el Magistrado deberá pronunciarse respecto de la pretensión que deduzca de la demanda, por lo que en tal consideración las sentencias del tribunal no solamente resolverán sobre la legalidad del acto o resolución, sino también acerca de pretensiones que se deduzcan de la demanda y que pudiera tener derecho el actor.

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

1985 CON
FALLA DE ORIGEN

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene la obligación legal de analizar primero, los agravios planteados por el actor en los que pudiera llevar a declarar una nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, es decir, si en un agravio es procedente declarar la nulidad para efectos y en otro la nulidad lisa y llana, el tribunal tiene la obligación jurídica, resolver primero el agravio que le lleve a declarar una nulidad lisa y llana y no una para efectos.

Cuando en un agravio hecho valer por el actor, se haga valer la omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia que declare procedente tal argumento, deberá señalar en qué forma se afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución; en otras palabras, la sentencia indicará a la autoridad responsable, la forma en que fue la omisión de formalidades o la violación al procedimiento, señalando como afectaron las defensas del demandante 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."

Como es bien sabido en materia contenciosa administrativa no existe la figura de la suplencia de la queja, como existe en materia laboral o en amparo, sin embargo no se puede considerar suplencia de la queja, el hecho de que las Salas corrijan los errores que adviertan en las citas que hagan las partes en litigio sobre los preceptos legales que considere violados, es decir, el Magistrado esta facultado para señalar cual es el precepto violado por la autoridad con el acto de molestia, en caso de que el actor se equivoque en la cita de éste.

"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."

Las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de una resolución dictada en un recurso administrativo, el tribunal podrá pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida, es decir, el actor no solamente puede hacer agravios tendientes a demostrar la ilegalidad de la resolución que resolvió el recurso administrativo, sino que puede hacerlos en contra de la resolución objeto del recurso, lo cual en la práctica es muy común, por no decir que en todos los asuntos en los cuales conoce el tribunal acerca de los recursos administrativos, puesto que el actor siempre hace valer agravios tendientes a demostrar la ilegalidad de la resolución recurrida, más que la impugnada.

"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."

A partir del año 2001, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá emitir sentencias de condena, es decir, no solamente emitirá

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sentencias declarativas, sino también de condena, en la cual podrá ordenar a la autoridad que restituya un derecho subjetivo violado, o a la devolución de una cantidad determinada (puede ser en materia de pensiones o en el pago de lo indebido), sin embargo, el tribunal tiene una condicionante para poder emitir este tipo de sentencias, pues deberá constatar el derecho del particular, además de que la resolución o acto sea ilegal.

3.5. Análisis del artículo 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación.

Las causas de ilegalidad de una resolución administrativa, aparecen perfectamente enumeradas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y se refieren en cinco fracciones a distintos requisitos o exigencias de legalidad que se desprenden de la propia garantía de legalidad administrativa consagrada en el artículo 16 Constitucional, que desde luego se refiere a todos aquellos atributos que debe tener un acto de autoridad, un acto de molestia, a fin de poder ser considerado legal.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, establece lo siguiente:

"Artículo 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."

La fracción anterior se refiere como causal de ilegalidad de un acto, el que la autoridad que lo haya dictado, ordenado o tramitado sea incompetente, esto obedece a que en nuestra Carta Magna en su artículo 16, establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, cosas o papeles, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente y está a su vez reflejado en el Código Fiscal de la Federación, en específico en el artículo 38 fracción IV, el cual establece que todo acto de autoridad debe contener la firma del funcionario competente para ello, por lo tanto si la resolución impugnada en el juicio de

nulidad fue emitido por una autoridad incompetente, es que carece de validez la resolución en controversia.

Cabe precisar qué se debe entender por autoridad incompetente, es aquella que no cuenta con facultades legales para emitir determinados actos o emitir resoluciones, ya que un principio general del derecho, hace referencia a lo anterior, "La autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite"; y para reforzar lo anterior se transcribe la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por nuestro máximo órgano de justicia.

Novena Epoca

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

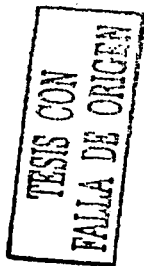
Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: I.3o.A. J/9

Página: 311

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 faculten 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 conlleva 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 la designación de funcionarios pertenecientes a la Administración Pública Federal.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 413/88. Servisan, S.A. (Recurrente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 15 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Lince Díaz, en funciones de Magistrado por ministerio de ley. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

Amparo directo 1993/94. Operadora de Aldeas Vacacionales, S.A. de C.V. 27 de abril de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

Amparo directo 853/95. Caldairou y Saya Servicios Profesionales, S.A. de C.V. 12 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

Amparo directo 2173/95. Herramientas Técnicas Mexicanas, S.A. de C.V. 10 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

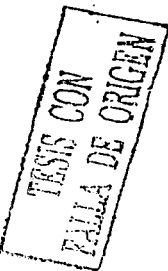
Amparo directo 3513/95. Hospital Santelena, S.A. 6 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

La fracción II del artículo en estudio establece lo siguiente:

"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."

Es conveniente precisar que la referencia a los requisitos formales debe ser entendida en su sentido estricto, es decir, a los datos indispensables que deben constar en toda resolución, diferenciandolos de los de fondo, ya que en esta concepción se incluirían los elementos relativos al procedimiento.

Así tenemos que estos requisitos no pueden ser más que aquellos que permitan identificar a los sujetos, objeto y derecho que regula su emisión; es decir, la autoridad que expresa la voluntad del órgano, el particular a quien va dirigido, el propósito del acto, sus antecedentes y sus consecuencias; así como los fundamentos y motivos que sustentan su existencia, por lo que si se omite



cualquiera de ellos, el acto administrativo o resolución **impugnada**, se encontraría incompleto y, por lo tanto, debe ser declarado nulo.

La omisión de los requisitos formales **puede ser entendida** también como la falta del dato en la propia resolución que **impida la defensa** del particular, por ejemplo, que no se precise qué autoridad emitió el **acto**, pues no se podría saber si actuó de acuerdo a su competencia; o que **falte la fundamentación** o la expresión de los motivos que la llevaron a actuar de **una forma determinada**.

Por lo que tratándose de los requisitos formales, el Código Fiscal de la Federación, tiene la solución a esta interrogante en su **artículo 38**, ya que en cuatro fracciones precisa cuáles son estos requisitos: **que conste por escrito**, señale la autoridad que lo emite, conste su firma, **contenga** el nombre de la persona a quien va dirigido, además que este **fundado** y motivado, con la expresión del objeto del mismo.

Para ejemplificar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la falta de algún requisito en la orden de **vista domiciliaria**, encuadra en el supuesto en estudio:

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

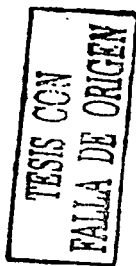
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Agosto de 1999

Tesis: 2a./J. 88/99

Página: 132

ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA, LA FALTA DE ALGÚN REQUISITO FORMAL EN LA EMISIÓN DE LA, ENCUADRA EN LA VIOLACIÓN PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 238 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. El procedimiento de auditoría encuentra su origen en la orden de visita que, con fundamento en el artículo 16 constitucional, tiene por objeto verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Dicho procedimiento se inicia, de conformidad con el artículo 42, último párrafo del Código Fiscal de la Federación, con la notificación de dicha orden y culmina con la decisión de la autoridad



fiscal en la que se determinan las consecuencias legales de los hechos u omisiones que se advirtieron en la auditoría, por tanto, si la nulidad de la resolución impugnada se suscitó a consecuencia de que la referida orden de visita contiene vicios formales, tal violación debe quedar encuadrada en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, ya que se trata de una omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afectó la defensa de los particulares y trascendió al sentido de la resolución impugnada, porque fue emitida sin fundamentación y motivación.

Contradicción de tesis 6/98. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito. 28 de mayo de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Tesis de jurisprudencia 88/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve.

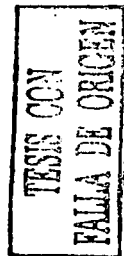
Ahora bien, la fracción III del artículo en análisis, es del tenor siguiente:

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

Los vicios del procedimiento, consisten en la violación de una disposición legal que regula la forma de realización de los actos que preceden y preparan el acto administrativo.

A diferencia de lo relativo a los requisitos de forma, en materia de violaciones de procedimiento no existe ordenamiento fiscal o administrativo que contenga una disposición expresa que determine cuáles son las formalidades esenciales del procedimiento, por lo que será necesario recurrir a los lineamientos de la Constitución Federal, del cual se deriva el principio de legítima defensa y con el señalamiento de que la actuación de la autoridad debe respetar los requisitos esenciales del procedimiento.

Pero es necesario precisar qué se entiende por requisitos esenciales del procedimiento, los cuales sólo pueden ser aquellos que permitan la plena realización de la garantía que los menciona, es decir, aquellos que aseguren la



defensa de los intereses jurídicos de los particulares, por lo que sólo serán causales de anulación de una resolución aquellas violaciones del procedimiento que afecten las defensas del particular.

A manera de ejemplificación, el artículo 159 de la Ley de Amparo, en XI fracciones, determina cuáles son las violaciones de procedimiento que afectan las defensas de los particulares, las cuales se refieren fundamentalmente a que no se le haya dado la oportunidad para participar debidamente en el procedimiento, por falta o inadecuado emplazamiento, mala o falsa representación, falta de oportunidad para probar sus pretensiones o por indebida apreciación de sus defensas, etc.

Cabe señalar como interpreta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo y fracción en estudio, cuyos datos y texto a continuación se transcribe:

Octava Epoca

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

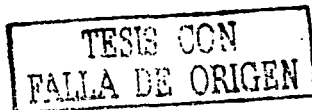
Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VIII, Julio de 1991

Página: 135

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, INTERPRETACION DE SU ARTICULO 238, FRACCION III. Del análisis de la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que para declarar ilegal una resolución administrativa es necesario que se demuestre que existió un vicio de procedimiento que afecte las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, por lo que la simple determinación de un crédito fiscal no puede considerarse como una resolución pronunciada dentro de un procedimiento administrativo donde el particular tuviera la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas e interponer defensas, sino un acto administrativo con el cual el contribuyente no está obligado a demostrar que el acto impugnado le afecta sus defensas y que éstas trasciendan al sentido de la resolución, resultando inaplicable la fracción del precepto citado.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.



Revisión fiscal 311/91-1. Inmobiliaria y Fraccionadora Cadena. S. A. de C. V. 9 de mayo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Antolín Hiram González Cruz.

Por otra parte, la fracción IV del artículo 238 del Código Tributario vigente, señala como causal de nulidad de una 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."

En principio esta fracción establece una violación de fondo, el que los hechos que motiven la resolución impugnada, no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, lo cual representa una contravención a las disposiciones aplicables o aquellas que debieron ser aplicadas o simplemente se omitieron.

De la lectura de la fracción IV, se evidencia que señala dos hipótesis diferentes de nulidad de la resolución impugnada; la primera, si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, y la segunda hipótesis es que se dicte en contravención de las disposiciones aplicables o cuando se hayan dejado de aplicar las debidas; dichas causales de anulación de una resolución de autoridad se refieren al fondo del asunto, es decir, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá entrar al análisis de los antecedentes y hechos que originaron la resolución en controversia, para determinar si estos no fueron distintos, se realizaron de forma equivocada o simplemente no se realizaron.

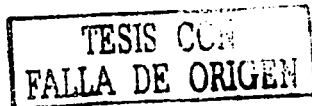
Cabe señalar como interpreta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo y fracción en estudio, cuyos datos y texto a continuación se transcribe:

Octava Epoca

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: X, Agosto de 1992



CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. INTERPRETACION DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 238 DEL. La fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, establece: "Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas". La actualización de esta fracción implica, en forma genérica, que la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación realizó el examen del fondo de la controversia planteada. Se presenta una violación sustancial de fondo porque los hechos que motivaron la resolución definitiva impugnada, no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, esto claro que representa la contravención de las disposiciones aplicables e incluso de aquellas que debiéndose aplicar, se omitieron. Sin embargo, también contempla la nulidad de toda resolución o definitiva que se dicta en contravención de las disposiciones aplicables o si se dejaron de aplicar las debidas. Lo anterior se deduce fácilmente de la propia redacción que el legislador le dio a esta fracción IV, toda vez que señala de manera optativa dos supuestos diferentes de nulidad de la resolución impugnada, el primero, si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, y el segundo, que el legislador distingue con la frase en sentido optativo "o bien" que se dicte en contravención de las disposiciones aplicables o cuando se hayan dejado de aplicar las debidas. Porque si hubiera sido la idea del legislador fijar un sólo supuesto de anulación en esta fracción que estudiamos, la redacción utilizada sería otra, es decir, no hubiera utilizado una frase optativa, sino señalado que los hechos que motivaron la resolución definitiva, no existieron, se dieron en forma distinta o se apreciaron en forma equivocada, contraviniendo las disposiciones aplicables o dejando de aplicar las debidas. De esta manera, atendiendo a la redacción del legislador, encontramos dos supuestos que aunque pueden complementarse o darse juntos, también pueden existir el uno sin el otro. Respecto al primero, relativo a los hechos que motivaron la resolución definitiva, resulta claro que se refiere al fondo del asunto planteado, toda vez que el órgano administrativo con facultades jurisdiccionales encargado de aplicar dicha disposición, esto es el Tribunal Fiscal de la Federación, será hasta el estudio del fondo del asunto, que se ocupe de los hechos que constituyen los antecedentes o la base de la cual partió la autoridad demandada para dictar su resolución, pero tratándose del segundo supuesto de nulidad, contenido en el artículo 238, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, debemos aclarar dos puntos importantes, el primero, que dicha hipótesis de nulidad será declarada sólo cuando ninguna de las otras se actualice, es decir, cuando no exista incompetencia de la autoridad que dictó, ordenó o tramitó el procedimiento que deriva de la resolución impugnada; cuando no exista omisión de requisitos formales que exijan las leyes, afectando las defensas del particular y trascendiendo el resultado del fallo (fundamentalmente violaciones de forma en la resolución misma, incluyendo la ausencia de fundamentación y motivación); cuando no existan vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución (básicamente violaciones de forma

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en el procedimiento del que emana la resolución impugnada); y por último, el supuesto de que los hechos que motivaron la resolución impugnada no existieron, se dieron en forma distinta o se apreciaron en forma equivocada, toda vez que, al actualizarse cada una de estas hipótesis de nulidad implica de manera tácita la contravención de las disposiciones aplicadas o la omisión de aplicar las debidas. El segundo punto importante que debemos aclarar, es que el supuesto jurídico de nulidad que estudiamos, puede darse al analizar y resolver el fondo del asunto planteado, o bien, sin llegar a resolver el fondo de la cuestión propuesta, en virtud de que dicha "contravención de las disposiciones aplicadas" o la omisión "de aplicar las debidas" impida al órgano jurisdiccional pronunciarse sobre las cuestiones de fondo ante él propuestas. Por consiguiente, podríamos decir que este supuesto de nulidad establecido por el legislador, es una puerta abierta para declarar la nulidad de todas aquellas resoluciones definitivas que se dicten en contravención a las leyes aplicables al caso concreto y aquellas que se dicten dejando de aplicar las disposiciones legales que deban regir el acto o actos de la autoridad, que no constituyan una violación de las establecidas por las demás fracciones, porque resulta contrario a toda lógica jurídica, el reconocer la validez de una resolución que fue dictada en contravención a las disposiciones legales aplicables o con omisión de aplicar las debidas, bien sea que esta transgresión a las normas jurídicas se haya cometido en la propia resolución o en actos anteriores que sean preparatorios de dicha determinación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

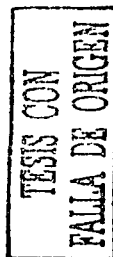
Revisión fiscal 453/92. Raúl Efrén Cásares G. Cantón. 29 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Evaristo Coria Martínez.

Revisión fiscal 203/92. Sacos Valvulados, S.A. de C.V. 11 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Finalmente la fracción V del citado artículo 238, establece lo siguiente:

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

De la anterior fracción se desprende claramente como causal de anulación de una resolución, cuando ésta es dictada en ejercicio de las facultades discrecionales de la autoridad y no corresponda a los fines para los cuales le fueron concedidas en ley, ello es así en razón de que la base toral de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la



propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional, aunado a que el ejercicio de una facultad discrecional deba realizarse considerando los límites y propósitos que el texto legal impone, apoyándose siempre en hechos reales y datos objetivos, lo cual permitirá que se surtan los efectos de derecho correspondientes.

Cabe citar el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos y texto a continuación se transcribe.

Octava Epoca

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VIII, Octubre de 1991

Página: 181

FACULTADES DISCRECIONALES, OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR LA AUTORIDAD, CUANDO ACTUA EN EJERCICIO DE.

Cuando la autoridad administrativa actúa en ejercicio de facultades discrecionales y tiene una libertad más amplia de decisión, esto no le otorga una potestad ilimitada, debiendo en todo caso la autoridad, dentro de una sana administración, sujetarse en sus actos autoritarios a determinados principios o límites como son, la razonabilidad que sólo puede estar basada en una adecuada fundamentación del derecho que la sustenta, así como en una motivación, aún mayor que en el acto reglado, que tiene por objeto poner de manifiesto su juridicidad; asimismo, debe estar apoyado o tener en cuenta hechos ciertos, acreditados en el expediente relativo, o públicos y notorios y, finalmente, ser proporcional entre el medio empleado y el objeto a lograr.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1214/91. Justo Ortega Ezquerro. 13 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Hilarío Bárcenas Chávez. Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

Los últimos párrafos del artículo en cuestión, son del tenor siguiente:

"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 o motivación en dicha resolución.

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

El penúltimo párrafo del artículo en estudio, establece la facultad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que de oficio estudie y resuelva la incompetencia de la autoridad que dictó la autoridad e incluso la ausencia total de fundamentación o motivación de la resolución a debate; es decir, que si el actor no hace valer como agravio la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución que impugna, el Tribunal válidamente puede entrar al estudio de la competencia de la autoridad, y de resultar incompetente ésta, podrá declarar la nulidad de la resolución a debate.

El último párrafo, se hace mención que los órganos o paneles binacionales, como mecanismos alternativos de solución controversias en materia de prácticas desleales, contenidas en tratados y convenios internacionales, y que lógicamente México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación; es decir, que los mencionados órganos o paneles binacionales, única y exclusivamente podrán pronunciarse respecto a los argumentos esgrimidos ante ellos, por las partes.

Finalmente cabe añadir que no basta la omisión de alguno de los requisitos de forma en el documento que contenga la resolución impugnada, ni que en su producción haya existido alguna violación al procedimiento, para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare la nulidad de ella, sino

que es necesario que esas deficiencias, tal y como lo señalan las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, deben afectar las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, de lo contrario el Tribunal no puede declarar la nulidad de la resolución a debate.

Ahora bien, se entra al análisis del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que tipo de sentencias puede emitir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 239.- La sentencia definitiva podrá:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.”

Al decir que se reconoce la validez de la resolución impugnada, significa que no se acreditó que la misma se haya colocado en alguna causal de anulación prevista en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en consecuencia el tribunal tiene la obligación legal de reconocer la legalidad y validez de la resolución a debate.

“II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.”

Una de las nulidades que puede declarar el Tribunal respecto a la resolución impugnada, deriva de la causal consignada en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y en algunos casos de la fracción V del mismo precepto, las cuales establecen que procederá la declaración de ilegalidad de la resolución administrativa en forma lisa y llana.

En estos casos no hay duda que se trata de violaciones que afectan al fondo, a la esencia del asunto y que su existencia debe traer la total anulación de la resolución, pues el supuesto en que ésta se apoyó, no existió o fue diferente, por lo que la consecuencia legal es que el acto impugnado, no puede tener vida jurídica.

Para poder determinar si procede declarar la nulidad lisa y llana, será necesario identificar, si el vicio de que adolece la resolución impugnada consistió

en aplicar indebidamente la disposición legal o en apreciar erróneamente los hechos con relación a la realización del supuesto normativo en que se funda dicha resolución, de tal forma que la consecuencia debía haber sido diferente. Si por el contrario, el vicio corresponde a cualquier acto de trámite, la consecuencia será que la autoridad reponga el procedimiento, corrigiendo las violaciones cometidas.

Cabe transcribir el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se determina un ejemplo en que en una resolución administrativa se debe declarar la nulidad lisa y llana, cuyos datos y textos son del tenor siguiente:

Novena Época

Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO
CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VII, Junio de 1998

Tesis: IV.5o.3 A

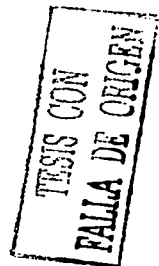
Página: 677

NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA IMPUGNADA EN JUICIO FISCAL, CUANDO SE ESTIMA LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE LA DICTÓ, ORDENÓ O TRAMITÓ. El artículo 239, en su último párrafo del Código Fiscal de la Federación, señala los alcances de una sentencia definitiva en materia tributaria conforme a los supuestos previstos en el artículo 238 del citado código, y de la interpretación armónica de ambos preceptos se llega a la conclusión, que la causa de incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución impugnada, produce la nulidad lisa y llana de la misma y no para efectos, lo cual se deduce al excluirse del citado párrafo la fracción I, del artículo 238 del referido código tributario.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 143/98. Guadalupe Esthela Ramón de Adell. 2 de abril de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Eliza Zúñiga Alcalá. Secretaria: Catalina Ángel Martínez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 187-192, Sexta Parte, página 101, tesis de rubro: "NULIDAD DE RESOLUCIONES POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD EMISORA. LA



SALA FISCAL DEBE DECLARARLA EN FORMA LISA Y LLANA Y NO PARA EFECTOS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 238, FRACCIÓN I Y 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).".

La fracción III del artículo 239 del Código Tributario establece lo siguiente:

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

La anterior fracción establece la segunda clase de nulidad que puede dictar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es conocida como "nulidad para efectos", la cual deberá ser declarada cuando el documento en que conste el acto impugnado, carezca de algún requisito formal exigido por la Ley o que para la generación de la resolución se haya cometido alguna violación en cualquiera de las etapas del procedimiento; sin embargo, este principio no puede ser entendido tan rígido, toda vez que se dan casos en que tratándose de una violación "de fondo", en los términos de la fracción IV del artículo 238 del Código Tributario, la sentencia podría ser dictada para efectos, de igual forma pasa en los casos en que a pesar de que la violación haya consistido en omisión de requisitos formales o de procedimiento, la nulidad podría ser lisa y llana.

Por ejemplo, en el caso de una auditoría por parte del autoridad, misma que se inicia con la entrega de una orden de visita al contribuyente, para que posteriormente se lleven a cabo diversos actos procesales dentro del procedimiento iniciado, procedimiento que pueden culminar en una determinación de un crédito fiscal; ahora bien, si el actor demanda la nulidad de dicha liquidación en virtud de que el citatorio es ilegal, ya sea porque el mismo no contiene la hora o porque simplemente no hubo citatorio, nos encontramos frente a una violación de procedimiento que provoca la nulidad de la resolución impugnada, de conformidad a la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, sin embargo, es de señalarse que el objeto del citatorio es para que el actor o su representante legal esté al día hábil siguiente, para que se le haga la entrega de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

orden de visita y si el citatorio no se encuentra ajustado a derecho, es por ello que el mismo resulta ilegal, trae como consecuencia jurídica que no hubo entrega de alguna orden, con ello la declaratoria de nulidad debe ser lisa y llana, en virtud de que no nació a la vida jurídica el acto de autoridad que trajo como consecuencia la liquidación.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000, se adicionó una cuarta fracción al artículo en estudio, el cual a la letra establece lo siguiente.

"IV.- Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada."

Con la reforma antes precisada al artículo 239, se adiciona una "nueva" facultad al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consistente en declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación a la demandada.

En la fracción que se analiza, se añadió que el tribunal puede declarar la existencia de un derecho subjetivo, y condenar al cumplimiento del mismo.

Con lo anterior, podemos deducir que se ha evolucionado en la justicia fiscal administrativa, en virtud de que poco a poco se ha ido dotando al tribunal un mayor poder, aún y cuando en la actualidad es un órgano jurisdiccional de anulación, tal y como lo estableció la Ley de Justicia Fiscal, que con el paso del tiempo se le ha ido dotando de facultades; por ejemplo, con la creación de la figura jurídica de la queja, la cual tiene por objeto el cumplimiento de sus sentencias, posteriormente con las medias disciplinarias previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, al señalar que el tribunal puede imponer multas a los funcionarios que se ubiquen en el supuesto, finalmente con la facultad expresa de emitir sentencias de condena.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como ejemplo a esta fracción IV, podemos advertir que cuando una resolución en que la autoridad niega una pensión por considerar que el derechohabiente no contribuyó al fondo de pensiones el número de años requeridos por la ley, pero durante la instrucción del juicio el demandante prueba que la apreciación de los hechos fue incorrecta y que se dejó de aplicar la disposición debida (se deberá declarar la nulidad de conformidad con la fracción IV del artículo 238 de referencia, pero si se anulara en forma lisa y llana la resolución, sería prejudicial para el particular, pues de nueva cuenta tendría que presentar su solicitud y la autoridad podría, ante una nueva instancia, negar nuevamente el beneficio solicitado, con lo que se volvería a empezar y así sucesivamente). Por tanto, el tribunal tendrá que constatar el derecho subjetivo del actor, es decir, el derecho a la pensión y posteriormente declarar una sentencia condenando a la autoridad que otorgue dicha pensión al actor en los determinados razonamientos.

Pero para que verdaderamente el Tribunal tenga el carácter de plena jurisdicción, es necesario que se le otorguen facultades para hacer valer sus sentencias, es decir, las pueda ejecutar y de esa forma se llegaría una verdadera justicia administrativa, pues mientras no se le dote de dicha facultad al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, éste seguirá siendo un tribunal limitado en sus facultades, dado que no encontramos una explicación lógica-jurídica para dotar al tribunal de la facultad de ejecutar sus propios fallos.

En los últimos párrafos del artículo a estudio se señala:

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

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

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.”

En el antepenúltimo párrafo se señala que cuando la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, en el caso de no hacerlo, el actor podrá ocurrir ante el tribunal en queja, para demandar a la autoridad responsable de dicho incumplimiento, situación que ya quedó de manifiesto en el presente trabajo de tesis.

El penúltimo párrafo del artículo a estudio, hace mención que cuando se interponga algún recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia, (cuando se interpone el juicio de amparo o el recurso de revisión); es decir, la sentencia que: a) reconozca la legalidad y validez de la resolución impugnada; b) declare la nulidad lisa y llana de la misma; c) declare la nulidad para efectos; o d) condene al cumplimiento de una obligación, quedara suspendida en todas su contenido, cuando se interponga algún recurso en contra de ella, hasta en tanto no se resuelva dicho recurso.

El último párrafo del artículo 239 del Código Tributario, precisa que siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del 238 del Código Fiscal de la Federación, es decir, que la resolución impugnada adolezca de omisión de requisitos formales o porque se haya emitido con vicios de procedimiento, el tribunal deberá declarar la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o bien se emita una nueva resolución, en los que podrá indicar en que términos se dictará esa nueva resolución; sin embargo, tiene salvedades, pues aunque no se precise de manera expresa, se podrá declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, cuando existan violaciones de procedimiento, declarar la nulidad para el efecto, cuando haya violaciones de fondo y podemos tomar como ejemplos los anteriormente mencionados.

Finalmente cabe mencionar, como manera de ilustración, el promedio de asuntos que se resuelven en una Ponencia de una Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyos datos son los siguientes:

	Expedientes					
	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Nulidad	132	106	80	95	98	509
Validez	29	33	27	25	35	168
Desechamiento	17	12	18	17	21	85
Incompetencia	11	9	18	26	18	82
Atrayente	1	5	0	6	17	29
Acumulación	2	4	0	6	7	19
Sobreseimiento	10	10	11	16	7	54
Resueltos	200	179	161	191	203	934

De todo lo anterior se evidencia, que el juicio de nulidad trae una verdadera justicia al contribuyente, en comparación a los recursos administrativos, en virtud de que desde su estructura y procedimiento, le otorgan una mayor seguridad y certeza jurídica al contribuyente, además de que se está en presencia de un verdadero triángulo procesal, actor, demandado y juzgador y por ende no hay violación al principio general del derecho de que nadie puede ser juez y parte, sin que sea óbice, como lo demuestra la estadística anterior, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la mayoría de los casos le da la razón al contribuyente, es decir, declara la nulidad de la resolución impugnada, en virtud de que la autoridad no actuó conforme a derecho.

3.6. Casos Prácticos.

Por cuestión de un mejor entendimiento, se hará referencia al ejemplo citado en el capítulo anterior, respecto al recurso de inconformidad, el cual fue cuando en materia de seguridad social, los patrones que registren a sus

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene la obligación legal de realizar aportaciones de seguridad social, o también se le denomina cuotas obrero patronales.

Ahora bien, el Instituto Mexicano del Seguro Social entre sus facultades está la de verificar el debido cumplimiento de los patrones respecto a dichas aportaciones, mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación, sin embargo, como se señaló en el capítulo anterior, la autoridad al momento de emitir su resolución respecto a la revisión que efectúe a las cuotas obrero patronales, determina que hay omisión en el pago de las aportaciones por parte del patrón, pero cabe señalar que en esa resolución, o como también es conocida como cédula de liquidación de cuotas obrero patronales, se encuentra viciada, puesto que el patrón al momento en que registra a sus trabajadores ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, solamente inscribe a diez y la autoridad al momento de emitir su cédula de liquidación, determinó que tiene a su cargo 25 trabajadores, de los cuales omitió el pago de 15 de ellos y en consecuencia le finca un crédito por la omisión del pago de esos 15 trabajadores.

El patrón al momento de conocer la cédula de liquidación, si quiere impugnarla, puede interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley del Seguro Social y en el Reglamento del Recurso de Inconformidad; sin embargo, tal y como ha quedado de manifiesto en el capítulo anterior, en la mayoría de las veces el Instituto Mexicano del Seguro Social confirma la cédula de liquidación impugnada, lo que significa pérdida de tiempo y dinero para él, pues tiene que pagar abogados especializados en la materia y esperar aproximadamente un año para que se resuelva su asunto y a través de la resolución que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social, acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para impugnar tanto la resolución por la cual se resuelve el recurso de inconformidad como la cédula de liquidación de cuotas obrero patronales, ya

que con base en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, puede reiterar y hacer nuevos conceptos de anulación en contra de la cédula de liquidación.

En la mayoría de las veces que el tribunal conoce de este tipo de actos, en el que el actor (patrón) hagan valer la negativa de tener una relación laboral con los trabajadores enlistados en la mencionada cédula, la carga de la prueba recae en el instituto demandado, por lo que del análisis que se realiza a las pruebas aportadas por la autoridad, el tribunal resuelve que ésta no acredita que las personas mencionadas en la cédula de liquidación, sean trabajadores del patrón, por lo que lleva al tribunal concluir que la mencionada cédula de liquidación se encuentre viciada y con ello declarar su nulidad.

Del ejemplo anterior se evidencia que el contribuyente, obtuvo el acceso a la justicia hasta al momento en que interpuso el juicio contencioso administrativo, sin embargo, perdió tiempo y dinero al tener que interponer el recurso de inconformidad, pudiendo actualmente, acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, en el tribunal, en materia tributaria surgió el siguiente caso, en la cual cabe precisar lo siguiente:

- 1.- Un contribuyente genera Impuesto al Valor Agregado.
- 2.- La autoridad hacendaria con base a sus facultades de comprobación que realizó al actor, le determinó un crédito fiscal por concepto de omisión en el pago del Impuesto al Valor Agregado por un periodo.
- 3.- El actor sí estaba al corriente del pago de sus contribuciones, acreditando tal situación con unos cheques que emitió ante diversas instituciones de crédito, por concepto del pago del Impuesto al Valor Agregado.
- 4.- Por lo que la autoridad hacendaria pretende el cobro de un impuesto ya enterado.

Al momento en que el contribuyente conoció de la resolución por la cual se le determina su situación fiscal, éste optó por interponer el recurso de revocación, pensando en que obtendría una resolución conforme a derecho y por ende el acceso a una justicia pronta y expedita, pues tenía las pruebas contundentes para ello, por lo tanto no tendría que aplazar su situación jurídica ante los organismos jurisdiccionales correspondientes; sin embargo, no ocurrió así, pues al momento de interponer el recurso de revocación, la autoridad concedora del mismo, resolvió confirmar el crédito controvertido, aún y cuando el contribuyente aportó las pruebas suficientes para acreditar tal situación.

Por lo tanto, el particular perdió tiempo y dinero al intentar el recurso de revocación y en consecuencia tuvo que acudir en la vía contenciosa administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, buscando así ver satisfecha su pretensión.

La Sala que conoció del asunto y del análisis de los argumentos de anulación hechos valer por el actor y la valoración de las pruebas que ofreció el demandante, el Tribunal determinó que la autoridad demandada pretendía de manera ilegal exigir el cobro de un impuesto ya enterado por el contribuyente y del tal forma declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada por ser a todas luces violatoria de la ley.

De las consideraciones apuntadas y de los ejemplos antes descritos es que se llega a la conclusión, que el juicio contencioso administrativo es el medio de defensa más eficaz con que cuenta el contribuyente en contra de los actos de la administración pública y con ello reafirmar que los recursos administrativos no son eficientes y mucho menos eficaces para la impartición de la justicia administrativa.

CAPÍTULO IV

JUICIO DE AMPARO

4.1. Naturaleza Jurídica.

El juicio de amparo, o también conocido como juicio de garantías, es el medio de defensa con que cuentan los particulares para controlar la constitucionalidad o legalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales.

Para Ignacio Burgoa, el juicio de amparo es:

"... un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del art. 103 de la Constitución); que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo."⁴⁴

Dionisio J. Kaye, describe al juicio de amparo de la siguiente forma:

"El juicio de Amparo no es un Recurso, ni una Instancia, ni un procedimiento utilizado para impugnar actos de autoridad o resoluciones con objeto de obtener su revocación, reforma o modificación; la jerarquía constitucional del Juicio de Amparo tiende a conservar el estado de derecho y a los individuos que en él habitan, en el disfrute de las garantías individuales que la Constitución consagra."⁴⁵

De lo anterior surge una interrogante, en el sentido de establecer la naturaleza jurídica del juicio de amparo, si es un juicio o un recurso en stricto sensu.

El recurso, ha sido conceptualizado por el Licenciado Eduardo Pallares de la siguiente manera:

⁴⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de amparo. Porrúa. 33ª Edición. México 1997, Pág. 169.

⁴⁵ J. KAYE, Dionisio. Derecho Procesal Fiscal. Edit. Themis. 6ª Edición. México 2000, Pág. 293.

"Los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial sea ésta auto o decreto. Excepcionalmente, el recurso tiene por objeto nulificar la resolución o la instancia."⁴⁶

El Doctor Ignacio Burgoa señala en su libro "El Juicio de Amparo", que el fin directo del juicio de garantías, no consiste en revisar el acto reclamado, sino constatar si implica o no violaciones constitucionales, en los casos previstos por el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por juicio, tal y como ha quedado de manifiesto en el capítulo anterior, debemos entender al conjunto de actos coordinados entre sí conforme a reglas preestablecidas, con el fin de resolver una controversia entre partes, donde existe una autoridad independiente e imparcial, y se tenga como consecuencia la emisión de una resolución con fuerza legal.

En este orden de ideas, cabe distinguir que la autoridad que conoce de un recurso, únicamente está sustituyendo las funciones decisorias, del inferior que pronunció el proveído recurrido, confirmando, revocando o modificando éste; mientras que en el amparo, el órgano jurisdiccional que lo conoce, no sólo reemplaza a la autoridad responsable, sino que la juzga por lo que atañe a su actuación inconstitucional, es decir, califica sus actos conforme al ordenamiento supremo.

Por lo anterior, es que compartimos la idea del Doctor Ignacio Burgoa O., en su libro antes mencionado, al decir que:

"...el ejercicio del amparo, o mejor dicho, la deducción de la acción de amparo no provoca una nueva instancia procesal, sino suscita un juicio o un proceso sui generis, diverso de aquél en el cual se entabla, por su diferente teleología, como ya habíamos dicho. Tan es así que las relaciones jurídicas procesales que se forman a consecuencia de la interposición del amparo y del recurso son distintas. En efecto, en la substanciación de este último, los sujetos activo y pasivo de la relación son los mismos (o

⁴⁶ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Porrúa 20ª Edición. México 1991. Pág. 685.

sea, actos y demandado tratándose de procedimientos judiciales) que en el juicio de primera instancia; en cambio, en el amparo, el demandado es precisamente la autoridad responsable, quien tiene la obligación y el derecho procesales de contestar la demanda, ofrecer pruebas, formular alegatos, etc. como si se tratara de un reo de derecho común.⁴⁷

En conclusión, con base a lo anterior, podemos decir que el juicio de amparo es un juicio autónomo, cuyo fin u objeto es mantener el orden constitucional y hacer efectivas las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2. Órgano Jurisdiccional Competente

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los Estados Unidos Mexicanos ejercen sus funciones a través de los Poderes de la Unión, es decir, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

El Poder Ejecutivo, es el órgano del Estado encargado de la administración de la Nación, al Poder Legislativo le corresponde la creación de las leyes que rigen nuestro país y al Poder Judicial la impartición de justicia.

Por lo tanto, nos corresponde hablar del Poder Judicial de la Federación, dado que es el órgano encargado de la impartición de justicia en nuestro país, y que de conformidad al artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, éste se ejerce por:

"Artículo 1.- El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

I.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación

II.- El tribunal Electoral;

III.- Los tribunales colegiados de circuito;

IV.- Los tribunales unitarios de circuito;

V.- Los Juzgados de distrito;

⁴⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 179.

VI.- El consejo de la Judicatura Federal;

VII.- El jurado de ciudadanos, y

Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, frac XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal."

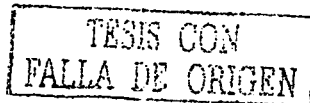
Del anterior precepto jurídico transcrito, se desprende que el Poder Judicial de la Federación, se va ejercer por diversos órganos judiciales, como lo son; Suprema Corte de Justicia de la Nación; Tribunal Electoral; Tribunales Colegiados de Circuito; Tribunales Unitarios de Circuito; Juzgados de Distrito; Consejo de la Judicatura Federal; Jurado de Ciudadanos; y por Tribunales de los Estados y del Distrito Federal.

Sin embargo, cabe advertir que la competencia material del juicio de amparo es muy amplia, en virtud de que tal y como ha quedado de manifiesto, el juicio de garantías es un medio de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, ya sean administrativas o jurisdiccionales, por lo que se puede conocer de diversas materias, como son civil, mercantil, laboral, familiar, penal, agrario, ecológico; pero en el desarrollo del presente capítulo únicamente hablaremos del juicio de amparo en materia administrativa-fiscal, el cual le corresponde conocer a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito.

4.2.1. Tribunales Colegiados de Circuito.

De conformidad al artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los Tribunales Colegiados de Circuito se componen de tres Magistrados, de un Secretario de Acuerdos y del número de Secretarios, Actuarios y empleados que determine el presupuesto.

El fundamento legal para que el Tribunal Colegiado de Circuito, conozca del juicio de amparo en materia administrativa, es el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual establece lo siguiente:



"Artículo 37.- Con las salvedades a que se refiere los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

En materia penal, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas;

En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;

En materia civil o mercantil, de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación, de acuerdo a las leyes que las rigen, o de sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios del orden común o federal, y

En materia laboral, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales

II. De los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83 de la ley de amparo;

III. Del Recurso de Queja en los casos de las fracciones V a XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 99 de la misma Ley;

IV. Del Recurso de Revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la Ley de Amparo, y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero, o cuando se trate de los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya ejercitado la facultad prevista en el sexto párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. De los Recurso de Revisión que las leyes establezcan en términos de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

VI. De los conflictos de competencia que se susciten entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo. Cuando el conflicto de competencia se suscite entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de distinta jurisdicción, conocerá el tribunal colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno;

VII. De los impedimentos y excusas que en materia de amparo se susciten entre jueces de distrito, y en cualquier materia entre magistrados de los tribunales de circuito, o las autoridades a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Amparo. En estos casos conocerá el tribunal colegiado de circuito más cercano.

Cuando la cuestión se suscitara respecto de un solo magistrado de circuito de amparo, conocerá su propio tribunal;

VIII. De los recursos de reclamación previstos en el artículo 103 de la Ley de amparo; y

IX. Los demás que expresamente les encomiende la Ley o los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno o las Salas de la misma.

Los tribunales colegiados de circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos.”

Tal y como ha quedado de manifiesto a lo largo del presente capítulo, únicamente nos interesa la materia administrativa, por lo tanto, del artículo transcrito solamente haremos referencia a la procedencia prevista en la fracción I, inciso b), la cual señala que los Tribunales Colegiados de Circuito, conocerán del juicio de amparo contra las sentencias definitivas o contra las resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean Federales o Locales, dentro de éstos se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Ley en comento prevé que pueden establecerse Tribunales Colegiados de Circuito especializados, los cuales conocerán de los asuntos que establece el artículo 37 en la materia de su especialidad.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tenga excusa o impedimento legal. El Magistrado

que disintiere de la mayoría de votos de sus integrantes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan excusa o impedimento legal. El Magistrado de Circuito que disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se inserta al final de la ejecutoria respectiva si fue presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.

Cuando un Magistrado esté impedido para conocer de un asunto, falte accidentalmente o se encuentre ausente por un término mayor de un mes, será suplido por el secretario que designe el Tribunal. Cuando el impedimento afecte a dos o más de los Magistrados, conocerá del asunto el tribunal más próximo, tomando en consideración la facilidad de las comunicaciones.

4.2.2. Juzgados de Distrito.

De conformidad al artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los Juzgados de Distrito se integran por un Juez de Distrito y del número de Secretarios, Actuarios y empleados que determine el presupuesto.

La Ley Orgánica del Poder Judicial en estudio, establece en diversos artículos la competencia que tienen los Jueces de Distrito, en distintas materias, como son administrativa, penal, civil, laboral; sin embargo, como lo hemos externado, la única materia que nos interesa es la administrativa, la cual se encuentra prevista en el artículo 52, que a la letra establece lo siguiente:

"Artículo 52.- Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distintas de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente, y

De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.”

Ahora bien, cuando un Juez de Distrito faltará por un término menor de quince días al despacho del Juzgado, el Secretario respectivo practicará las diligencias y dictará las providencias de mero trámite y las resoluciones de carácter urgente. En las ausencias superiores a quince días, el Consejo de la Judicatura Federal autorizará al correspondiente Secretario o designará persona que deba sustituirlo durante su ausencia. Entretanto se hace la designación o autoriza al Secretario, este último se encargara del despacho del Juzgado.

Los impedimentos de los Jueces de Distrito serán conocidos y resueltos en términos de la ley relativa a la materia de su conocimiento.

Los Jueces de Distrito que no tienen jurisdicción especial, conocen de todos los asuntos a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial. Cuando se establezcan en un mismo lugar varios Juzgados de Distrito que no tengan competencia especial o que deban conocer de la misma materia, tendrán una o varias oficinas de correspondencia común, las cuales recibirán las promociones, registran por orden numérico riguroso y las turnarán inmediatamente al órgano que corresponda, de acuerdo con las disposiciones que dicte el Consejo de la Judicatura Federal.

En conclusión, los órganos jurisdiccionales encargados de conocer del juicio de garantías, son los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de

Distrito, quienes respectivamente conocerán el juicio de amparo directo e indirecto.

4.3. El Juicio de Amparo.

El sustento legal del juicio de amparo, se encuentra en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se encuentra Reglamentada en la Ley de Amparo, recordemos que el juicio de garantías es un juicio autónomo, tendiente a conservar a los individuos el disfrute de sus derechos fundamentales que consagran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contra todo acto de autoridad, sea administrativa o jurisdiccional.

El juicio de amparo se clasifica en directo o indirecto.

4.3.1. El Juicio de Amparo Directo.

El juicio de amparo directo o también conocido como unistancial, es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en única instancia, de conformidad al artículo 158 de la Ley de Amparo, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 158.- El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no procedan ningún recurso ordinario por el que puede ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la Ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de derecho a falta de Ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Quando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pongan fin al juicio."

El precepto legal antes transcrito nos remite al artículo 107 Constitucional en sus fracciones V y VI, el cual en forma medular establece que el juicio de amparo procederá en contra de las sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, cuando la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, y se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito de conformidad a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en nuestra materia, es decir, la administrativa, será procedente el juicio de amparo, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio y sean dictadas por Tribunales Administrativos (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

De lo anterior, se deduce que el artículo 107, fracción V, inciso b), establece la base constitucional del juicio de amparo directo en materia administrativa, en tanto el artículo 158 de la Ley de Amparo, la procedencia del mismo, señalando que el juicio de garantías procederá contra las sentencias definitivas que pongan fin al juicio, o contra aquellas resoluciones que pongan fin al mismo, aunque no hayan resuelto el fondo del asunto; dictadas por Tribunales Administrativos o Judiciales, respecto de los cuales no procederá ningún recurso ordinario por el que pueda ser modificado o revocado, ya sea que la violación se cometa en ellos o durante el procedimiento, afectando las defensas del quejoso y trascendiendo al resultado del fallo; o por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias o resoluciones indicadas.

El Licenciado Antonio Cuellar Salas, en su Cátedra que imparte en la H. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, "Juicio de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Amparo I", decía que el juicio de amparo directo procederá contra sentencias definitivas, entendiéndose por ésta, aquella que reúna los siguientes requisitos:

1º La sentencia debe ser pronunciada por un tribunal, si una sentencia no era pronunciada por un tribunal, no podrá ser sentencia definitiva, dado que únicamente los tribunales tienen facultades para dictarlas, pues son los órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia.

2º La sentencia debe resolver la litis en lo principal de la controversia; sin embargo; en un juicio además de que se resuelve lo principal, se pueden presentar diversos problemas durante su tramitación, en razón de que el tribunal al momento de emitir alguna resolución, puede darse la posibilidad que alguna de las partes no está de acuerdo con la misma, porque éste puede interponer algún recurso o incidente en contra del mismo.

Una sentencia que resuelve un incidente o recurso, se le denomina sentencia interlocutoria, es decir es aquella en que el tribunal únicamente resuelve el problema suscitado, sin tocar el fondo del asunto, en razón de que el fondo del asunto es materia de la sentencia definitiva que emita el Tribunal.

3º Contra la sentencia definitiva no procede recurso alguno, mediante la cual pueda ser revocada, modificada o confirmada.

En materia tributaria, las sentencias a que nos hemos estado refiriendo, las emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando los Magistrados que integran alguna de las Salas del Tribunal, resuelven en definitiva, no procede recurso alguno en contra de la misma, por lo tanto, si la sentencia no satisface el interés jurídico del particular, éste debe acudir directamente al juicio de garantías, para hacer valer lo que a su derecho convenga.

Para robustecer lo anterior, el artículo 46 de la Ley de Amparo, establece de manera clara que debemos entender por sentencia definitiva, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 46 Para los efectos del artículo 44, se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

...

Para los efectos del artículo 44, se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, aquellas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas."

En este orden de ideas, tenemos que el juicio de amparo procede cuando se viola alguna garantía individual al particular, durante la elaboración del juicio o en la sentencia definitiva, ya sea en sus derechos procesales o derechos sustantivos.

Los derechos procesales se refieren a las normas procesales, conocido mejor como derecho procesal, el cual ha sido definido por el Licenciado Eduardo García Maynez, como:

"Es el conjunto de reglas destinadas a la aplicación de las normas del derecho a casos particulares, ya sea con el fin de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el propósito de que los órganos jurisdiccionales declaren la existencia de determinada obligación y, en caso necesario, ordenen que se haga efectiva."⁴⁸

Por derechos procesales, el Doctor Cipriano Gómez Lara, lo ha definido de la siguiente forma:

"Conjunto de conceptos ordenados y sistematizados referidos a las normas procesales y a las conductas procesales mismas"⁴⁹

⁴⁸ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa. México 1987. Pág. 143.

⁴⁹ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. "Especialización en Materia Procesal Fiscal". Tomo I. Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa. México 2000. Pág. 34.



Por lo tanto, debemos entender al derecho procesal como aquel sistema de normas jurídicas que regulan al conjunto de formalidades o trámites, que tienen como objeto el conocimiento de las conductas referidas al proceso.

Al derecho procesal se le conoce también como derecho adjetivo, como ejemplo de un cuerpo normativo procesal o adjetivo, se encuentra el Código de Federal de Procedimientos Civiles.

A parte de los derechos adjetivos que tienen los particulares, también cuentan con los derechos sustantivos.

La doctrina ha definido al derecho sustantivo como:

"La clasificación del derecho sustantivo se refiere a las normas que conceden derechos e imponen sanciones, excepto las relacionadas con el proceso."⁵⁰

El derecho sustantivo se refiere a todas hipótesis normativas que conceden derechos a las personas, pero también imponen sanciones, en nuestra materia, un ejemplo de una norma sustantiva que imponga una obligación, sería por ejemplo en la hipótesis normativa que determina la obligación por parte de la persona que se coloque en una situación específica, a pagar un determinado impuesto, como lo es el Impuesto al Valor Agregado e Impuesto sobre la Renta; y un ejemplo de un supuesto normativo que otorgue un derecho, tenemos aquélla en la que se faculta al contribuyente a recibir la devolución de una cantidad pagada indebidamente al fisco, por lo que contrae el derecho a su completa devolución, dicha figura se le conoce como el pago de lo indebido.

El Doctor Ignacio Burgoa H. señala respecto al presente punto que:

"Las violaciones substanciales en que pueden incurrir una sentencia definitiva, civil, penal o administrativa o un laudo laboral definitivo, en sí mismo, se traduce en la indebida aplicación de leyes sustantivas o adjetivas para dirimir la controversia materia del juicio correspondiente,

⁵⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico. Tomo III. Porrúa, S.A. México 1985, Pág. 117.

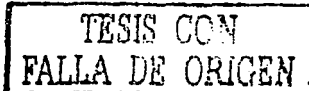
así como en la omisión de aplicar los preceptos de fondo o procesales conducentes. Las infracciones a leyes adjetivas que en tales casos pueden cometerse, generalmente se registran al realizarse la apreciación probatoria, violando las normas que rigen la valoración de la probanzas u omitiendo al análisis de éstas. Como se ve, el amparo directo se ostenta como un verdadero medio extraordinario de control de legalidad de dichas resoluciones, coincidiendo en su teología con el extinto recurso de casación, según advertimos en otra ocasión.⁵¹

El juicio de amparo, procede medularmente contra violaciones cometidas durante el desarrollo del juicio, o con la emisión de la sentencia definitiva, es decir, el juicio de amparo procede por violaciones procedimentales, hipótesis normativas previstas en el artículo 159 de la Ley de Amparo, dado que de manera clara y precisa, establece cuando se consideran violadas las leyes del procedimiento y que afectan las defensas del quejoso:

"Artículo 159.- En los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso:

- I. Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la Ley;
- II. Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate;
- III. Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la Ley;
- IV. Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado;
- V. Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;
- VI. Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la Ley;
- VII. Cuando sin su culpa se reciban, sin su consentimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos;
- VIII. Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos;
- IX. Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la Ley, respecto de providencias que afecten partes sustanciales de

⁵¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 687.



procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;

X. Cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la Ley lo faculte expresamente para proceder; y

XI. En los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda.”

Del anterior precepto jurídico, se observa claramente los supuestos de violación a la leyes del procedimiento y que tenga trascendencia al sentido del fallo definitivo, en que pueden incurrir las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En conclusión, el juicio de amparo directo se traduce en un medio de control de la legalidad sustantiva y de la legalidad procesal, para enmendar los errores sustantivos y procesales, que se hubiesen cometido en los juicios administrativos, es decir, en el juicio contencioso administrativo.

4.3.1.1. Tramitación del Juicio de Amparo Directo.

Antes de entrar al estudio del juicio de amparo directo, consideramos pertinente señalar que hay reglas para ambos juicios, directo e indirecto, como lo son, el término para interponer la demanda de garantías y las partes que lo integran.

El término general para la interposición de la demanda de amparo es de 15 días, artículo 21 de la Ley de Amparo, que se contarán desde el día siguiente en que haya surtido efectos la notificación (conforme a la ley del acto), al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; si no hubiere notificación, los 15 días se computarán a partir de aquél en que el quejoso haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o en que el quejoso se hubiese ostentado sabedor de los mismos

No obstante lo anterior, hay ciertas excepciones al término de 15 días antes referido:

1.- Tenemos el amparo contra leyes, es decir, cuando entra en vigor una ley, el término para la interposición de la demanda es de 30 días; el mismo término existe para cuando se hayan afectado derechos individuales de ejidatarios y comuneros.

2.- En materia penal y cuando se afecten de un núcleo de población ejidal o comunal, se puede interponer en cualquier tiempo.

3.- Si se trata de sentencias definitivas o laudos, o de resoluciones que pongan fin al juicio y el quejoso no ha sido citado legalmente al juicio respectivo, el término es de 90, días si reside fuera del lugar de dicho juicio, pero dentro de la República y de 180 días si reside en el extranjero, en la inteligencia de que: a) ambos casos el término se computará desde el día siguiente en el que el quejoso tenga conocimiento de la resolución que reclame; b) de que si vuelve al lugar en que se haya seguido el juicio, quedará sujeto al término de 15 días y c) de que no se le tendrá por ausente, si tiene mandatario que lo represente en el lugar del juicio o hubiese señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, o se hubiese manifestado sabedor del procedimiento que haya motivado el acto reclamado.

Son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios de amparo, todos los días del año, con exclusión de los sábados y domingos y además los 1 de enero, 5 de febrero, 1, 5 de mayo, 14, 16 de septiembre, 12 de octubre, 20 de noviembre y periodos vacaciones, salvo en materia penal, en la que son hábiles todos los días del año a cualquier hora.

Las partes en el juicio de amparo son las siguientes.

A) Agraviado, de acuerdo al artículo 4 de la Ley de Amparo, el juicio de garantías sólo puede promoverse por la parte a quien perjudica el acto o la ley que

se reclame, agregando que lo puede interponer por su propio derecho; por conducto de su representante; por su defensor, (si se trata de causa criminal); por medio de algún pariente o persona extraña, (en los casos en que la Ley así lo indique) y sólo podrá seguirse él mismo, es decir por el agraviado, por su representante legal o por su defensor;

B) La autoridad responsable, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Amparo, es la que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Uno de los elementos que viene a caracterizar a las autoridades para los efectos del amparo, es el hecho de que con fundamento en la disposición legal que invoquen en su resolución, puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan, en alguna forma, a establecer cargas en perjuicio de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública, cuando esas cargas, sean en alguna manera, exigibles, mediante el uso de la facultad coactiva, como impuestos, derechos o aprovechamientos, en este caso se estará frente autoridades para dictar resoluciones de carácter fiscal.

C) Tercero o terceros perjudicados, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley de Amparo, tiene tal carácter:

- La contraparte del agraviado, cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia que no sea del orden penal, con cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento.

- El ofendido o las personas que conforme a la ley, tenga derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad.

- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo, o que, sin haberlo gestionado, tenga interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

- Ministerio Público, quien representa a los intereses de la sociedad, pero no tienen el carácter de contendiente, e inclusive en los términos del artículo 107 Constitucional, fracción XV, puede abstenerse de intervenir en el amparo cuando el caso de que se trate carezca de interés público.

La demanda de amparo directo, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que haya emitido la resolución impugnada, dentro del plazo de 15 días hábiles, a partir del día siguiente en que surta efectos su notificación, una vez que tenga las constancias respectivas, la autoridad responsable remitirá los autos originales, al Tribunal Colegiado de Circuito en turno para los efectos legales a que haya lugar y rendirá su informe justificado.

El informe con justificación, simple y sencillamente es la contestación a la demanda de garantías, remitiendo los documentos que están obligados a rendir, las autoridades responsables, para Dionisio J. Kaye, el informe con justificación consiste en :

1 Reconocer si es cierto el acto reclamado;

2 Negación de la existencia del mismo;

3 Exposición de las razones y fundamentos que estiman pertinentes para sostener la improcedencia del juicio o la constitucionalidad del acto reclamado; para lo anterior, acompañan copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar su informe;

4 Hacen valer, si existen razones legales, la Incompetencia del juez para conocer del juicio como un incidente;

5 Solicitar la acumulación del juicio de amparo a otro que se tramita ante el mismo juzgado o en uno diferente;

6 Objetar, si hay bases para ello, la personalidad o capacidad en juicio del quejoso;

7 Aducir al impedimento del juez para conocer del juicio cuando consideran que se da alguno de los supuestos del artículo 66 de la ley de amparo;

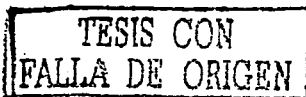
8 Comunicar la existencia de otro juicio de amparo promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades responsables y respecto de los mismos actos reclamados, solicitando el sobreseimiento de éste.

Si el informe justificado es firmado por persona distinta a quien deberá suscribirlo, no se tendrá por legalmente rendido; al recibir el informe, el juez ordena que se agregue al expediente para que obre como corresponda y se notifique por lista a las partes.⁵²

La demanda de amparo directo, además de presentarse por escrito, deberá contener los siguientes requisitos:

- Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre;
- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- La sentencia definitiva, o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a la leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado;
- Cuando se impugne una sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia;

⁵² J. Kaye, Dionisio. Ob. cit. Pág. 341 a 342.



- La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida; y
- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación; y
- La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho;

Quando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados.

En el juicio de amparo directo, se prevé la figura jurídica de la suspensión del acto reclamado, sin embargo, como el presente trabajo no tiene como objetivo entrar al análisis profundo de dicha figura, en virtud de que el objeto primordial es analizar y llegar a comprender los alcances que pueden llegar a tener las sentencias emitidas en el juicio de amparo, por lo que únicamente señalaremos que la suspensión del acto reclamado, la puede solicitar el quejoso ante la autoridad responsable y la misma, decidirá sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado, la cual se concederá cuando reúnan los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, se negará cuando la ejecución o la inejecución del acto reclamado, pueda ocasionar perjuicios al interés general, o simplemente no reúna los requisitos señalados en el artículo 124 citado.

El Tribunal Colegiado de Circuito respectivo, examinará si la demanda de amparo, se encuentran motivos de improcedencia la desechará de plano, o en el caso de que la misma tuviere irregularidades, por no haber satisfecho los requisitos que establece el artículo 166, el Tribunal Colegiado de Circuito

concederá al quejoso un término de cinco días para que subsane las omisiones o corrija los defectos en que hubiere incurrido, si no cumpliere, se tendrá por no interpuesta la demanda de garantías.

Una vez analizada la demanda de garantías por parte del Tribunal Colegiado de Circuito y no habiendo encontrado algún motivo de improcedencia, o en su defecto, el quejoso subsanó las omisiones o corrigió los defectos de la misma, se admitirá a trámite y mandará a notificar a las partes del acuerdo respectivo.

Es pertinente señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede ejercer la facultad de atracción tanto en amparos directos como indirectos, en los casos que por su interés y trascendencia así lo ameriten, según lo determina el artículo 107 Constitucional en sus fracciones V y VIII.

Una vez que el Tribunal Colegiado de Circuito admita la demanda de amparo, en el proveído respectivo ordenará notificar a las partes el acuerdo relativo, entre ellas al Ministerio Público Federal, tercero perjudicado, los cuales podrán presentar sus alegaciones por escrito, directamente ante dicho tribunal, dentro del término de diez días siguientes al del emplazamiento.

Al momento de emitirse la resolución del amparo directo, el Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, turnará el expediente dentro del término de cinco días al Magistrado Relator correspondiente, a efecto de que formule por escrito, el proyecto de resolución, en forma de sentencia. El auto a través del cual se turne el expediente al Magistrado relator, el mismo tendrá efectos de citación para sentencia (la llamada audiencia), la que se pronunciará sin discusión pública, dentro de los quince días siguientes por unanimidad o mayoría de votos.

En caso de que se retire un proyecto de sentencia, para mejor estudio, se volverá a listar y discutir en un plazo no mayor a diez días, sin que el retiro del negocio se pueda realizarse más de una vez.

El día señalado para la audiencia, el Secretario respectivo dará cuenta del proyecto de resolución, el cual será leído y se pondrá a discusión el asunto; suficientemente debatido, se procederá a votación y acto continuo, el Presidente hará la declaración correspondiente.

Toda ejecutoria que pronuncie el Tribunal Colegiado de Circuito, será firmada por el Ministro o Magistrado Presidente y por el ponente, con el Secretario que dará fe, dentro de los cinco días siguientes a la aprobación del proyecto correspondiente, siempre que se hubiese aprobado sin adiciones, ni reformas.

Si el proyecto de ejecutoria no fuere aprobado, y el Magistrado ponente aceptare las adiciones o reformas propuestas en la sesión, procederá a formular la sentencia con base en ello, o en su caso, designar a un Ministro de la mayoría, para que éste redacte la sentencia correspondiente, la cual deberá ser firmada por los Magistrados que hubiesen estado presente en la votación, dentro del plazo de 15 días, de conformidad al artículo 187 de la Ley de Amparo.

Si el proyecto del Magistrado relator fuere aprobado sin condiciones ni reformas, se tendrá como sentencia definitiva y se firmará dentro de los cinco días siguientes. En caso de que el proyecto no haya sido aprobado, se nombrará a uno de la mayoría para que redacte el proyecto respectivo, quedando firmada dentro del término de 15 días, de acuerdo al artículo 188 de la Ley de Amparo.

Finalmente, cabe señalar que de conformidad al artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerán del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito:

a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un

precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o Interpretación constitucional; y

b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.3.2. Juicio de Amparo Indirecto.

El juicio de amparo indirecto, o también conocido como bi-Instancial, se le denomina de esa forma, porque admite los recursos de revisión y queja establecidos en la ley respectiva a favor de las partes.

Los Jueces de Distrito, son los órganos jurisdiccionales judiciales competentes para conocer del juicio de amparo indirecto, de conformidad al artículo 114 de la Ley de Amparo, que a la letra establece lo siguiente:

"Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

I Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la Ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

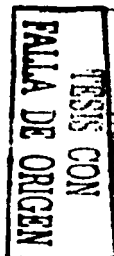
Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében ;

IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la Ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º de esta Ley; y

VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirme en no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de los dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional."



La fracción I antes transcrita, establece que el juicio de garantías, procederá cuando se trate de disposiciones legales o tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal, o preceptos jurídicos generales emitidos por los gobernadores de los Estados, que sean autoplcativas, esto quiere decir, que con su sola entrada en vigor causen agravios al quejoso, por lo que el quejoso al considerar que una ley o tratado internacional le causa perjuicio, puede interponer el juicio de amparo indirecto ante un Juzgado de Distrito.

Ahora bien, la fracción II, señala que es operante el juicio de garantías, en contra de distintos actos o resoluciones administrativas que lesionen las garantías individuales o sociales, que no provengan de Tribunales, sean judiciales, administrativos o del trabajo; la fracción a estudio, tiene dos aspectos fundamentales, pues advierte que hay dos autoridades, una que son organismo jurisdiccionales, es decir, Tribunales y otras que no lo son. Las autoridades que no son Tribunales, las debemos entender como aquéllas autoridades administrativas, las cuales forman parte de la Administración Pública, ya sean Federal, Estatal, Distrito Federal o Municipios.

Podemos deducir que la procedencia del juicio de amparo en esta fracción, son en contra de las resoluciones que se dicten en los recursos administrativos por las autoridades que no son Tribunales, las cuales han sido objeto de estudio en el capítulo II de la presente tesis.

Respecto a las tres siguientes fracciones, podemos decir que son excepciones, a las que se debe interponer el juicio de amparo ante el Juez de Distrito y no ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

La fracción III, precisa que el juicio de amparo indirecto procede cuando se reclamen actos de Tribunales, fuera o terminado el juicio, prácticamente está fracción esta relacionada con la ejecución o inejecución de las sentencias dictadas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, sobre todo de aquéllas que son de simple anulación, en donde sus sentencias al ser declarativas, se corre el riesgo de que la autoridad responsable no cumpla con el sentido del fallo o exista defecto o exceso en su ejecución y por ello cause perjuicios al demandante. Por lo que la legalidad de los actos controvertidos, solamente se puede alcanzar intentando la demanda de amparo ante Juzgado de Distrito.

La parte final de la fracción III, se relaciona con los remates administrativos, siendo operante la demanda de garantías en contra de la resolución que apruebe o desapruebe dicho acto, que se configura propiamente fuera de un juicio ordinario, por lo tanto, si hay violaciones a los derechos del quejoso se le debe conceder el amparo para que se le restituya la garantía violada.

La fracción IV, establece que procede el juicio de amparo ante Juez de Distrito, cuando se reclame actos de Tribunales pronunciados dentro de la tramitación del juicio, siempre y cuando esos actos sean sobre las personas o cosas y tengan una ejecución de imposible reparación

Puede ser que los actos dentro de un procedimiento jurisdiccional ante los Tribunales de naturaleza administrativa o judiciales ordinarios, no admitan o no

desahoguen alguna prueba, decreten el sobreseimiento del juicio, rechacen la intervención de un tercero perjudicado, o lesionen las propiedades, posesiones o derechos del demandante o terceros sin ser oídos, o simplemente no aceptaron sus pruebas que ofrecieron en defensa propia y además se han agotado los medios de impugnación ordinarios, por lo tanto se les ha dejado en estado de indefensión, siendo el único remedio, la gestión del juicio de amparo.

En la fracción V, se establece que procede el juicio de amparo indirecto cuando se reclamen actos de Tribunales dentro o fuera de juicio, afecten a terceros extraños de la controversia y ese tercer extraño puede acudir ante el juicio de amparo reclamando actos que dictó el Tribunal.

Narciso Sánchez Gómez, señala que se debe entender por tercero extraño a juicio:

"La Suprema Corte de Justicia ha establecido que debe considerarse como tercero extraño a un juicio, el sujeto demandado que no hubiese sido legalmente emplazado para contestar la demanda y que por tal motivo no se haya apersonado para alegar lo que a su derecho convenga."⁵³

Así pues, consideramos que el tercero, es la persona que ha sido privada de sus bienes o derechos, por un acto de autoridad, sea un organismo jurisdiccional ordinario o una autoridad administrativa, la cual no ha sido citada a juicio, por ello se le ha dejado en estado de indefensión, por lo que para proteger sus intereses, puede promover el juicio de amparo indirecto ante un Juzgado de Distrito.

La fracción VI precisa que el juicio de amparo procede en contra de leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º de la Ley de Amparo, los cuales a la letra establecen lo siguiente:

⁵³ Sánchez Gómez, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Porrúa, México 1999. Pág. 575

"Artículo 1.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

...

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal."

De las anteriores fracciones podemos concluir que se trata de la invasión de la soberanía por leyes o actos de autoridades federales en perjuicio de la soberanía de los Estados o de los Municipios, o que de estos últimos invadan la esfera de aquellas.

Finalmente la fracción VII del artículo en estudio, va encaminada directamente en la materia penal, al señalar que el juicio de amparo indirecto procederá en contra de las resoluciones del Ministerio Público, en las que confirme el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

En términos generales el juicio de amparo indirecto en materia fiscal procede:

- Contra leyes que por su sola expedición causen perjuicio al particular.
- Contra actos de la autoridad fiscal que impliquen violación directa de garantías. En este caso el particular puede elegir entre acudir a los medios de defensa ordinarios o ir directamente al amparo, habida cuenta de que este juicio es el medio idóneo para la protección de las garantías individuales.
- Contra actos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa distintos de la sentencia definitiva. Es el caso de cualquier resolución interlocutoria dictada durante la tramitación del juicio de nulidad, es decir, resoluciones distintas de la sentencia que pone fin y resuelve el asunto, por ejemplo la resolución que desecha una demanda o la que sobresee el juicio.

4.3.2.1 Tramitación del Juicio de Amparo Indirecto

La demanda de amparo deberá presentarse en la Oficialía de Partes Común de los Juzgados de Distrito, la cual deberá tener los siguientes requisitos:

I. Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

II. Nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los Órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV. La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1o. de la Ley de Amparo;

VI. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de la Ley de Amparo, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

Con la demanda de garantías se deben exhibir, para correr los traslados de ley, copias para las autoridades responsables, al tercero perjudicado (si lo

hubiere), al Ministerio Público y dos para el incidente de suspensión (si se pidiere éste).

Tal y como ha quedado de manifiesto, no entraremos al estudio de la figura jurídica de la suspensión del acto reclamado, dado que el presente trabajo no tiene como objetivo su análisis profundo, por lo que únicamente señalaremos que la suspensión del acto reclamado procede de oficio o a petición de parte agraviada, de conformidad a los artículos 122 al 131 de la Ley de Amparo, cabe señalar que el artículo 135 de la Ley en cuestión, señala que cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o Municipio que corresponda; sin embargo el artículo 135 referido abre la posibilidad de que el depósito no se exigirá, siempre y cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del Juez, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Una vez que el Juez de Distrito tenga la demanda de amparo, tiene la obligación de examinarla; si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado.

Si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda, como podría ser la omisión de alguno de los requisitos, no se hubiese expresado con precisión el acto reclamado o no hubiesen exhibido las copias suficientes de la demanda y sus anexos, el Juez de Distrito mandará prevenir al promovente, para que llene los requisitos omitidos, haga las aclaraciones correspondientes, o presente las copias dentro del término de tres días, expresando de manera clara, en el auto relativo,

las irregularidades o deficiencias que deben llenarse, para que el promovente pueda subsanarlas en tiempo y forma.

Si el promovente no cumple con el requerimiento, el Juez de Distrito tendrá por no interpuesta la demanda de garantías, cuando el acto reclamado sólo afecte al patrimonio o derechos patrimoniales del quejoso, fuera de estos casos, transcurrido el término señalado, sin haberse dado cumplimiento al requerimiento, el Juez mandará correr traslado al Ministerio Público, por veinticuatro horas, de conformidad al último párrafo del artículo 146 de la Ley de Amparo, y en vista de lo que éste exponga, se admitirá o desechará la demanda de amparo.

Si el Juez de Distrito no encontrare motivos de improcedencia, o se hubiesen llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda, y en el mismo auto, pedirá informe con justificación a las autoridades responsables, haciendo saber dicha demanda al tercer perjudicado, (si lo hubiere); y señalará día y hora para la celebración de la audiencia, la cual deberá ser a más tardar dentro del término de treinta días.

Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, pero el Juez de Distrito podrá ampliarlo hasta por otros cinco si estimara que la importancia del caso lo amerita. Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación, exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio y acompañarán, en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar su informe.

Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario.

En el juicio de amparo es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra derecho.

Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

4.4. Alcances Jurídicos de las sentencias dictadas en el Juicio de Amparo.

En principio cabe recordar que debemos entender por sentencia, la cual ha sido definida por Alfonso Noriega como:

"La sentencia es un acto jurídico y lógico, y es por ello, una operación de carácter eminente crítico"⁵⁴

Para Dionisio J. Kaye, sentencia es:

"Es la decisión legítima del juez sobre la causa controvertida en su tribunal, es decir es la culminación del proceso, la resolución con que concluye el juicio y en la que el juzgador define los derechos y las obligaciones de las partes contendientes."⁵⁵

Una vez recordado lo anterior, pasaremos a clasificar las sentencias que se emiten en el juicio de amparo, la cual ha sido clasificada por la doctrina de la siguiente manera:

- a) Sentencias estimatorias: Son las que consideran probadas las violaciones constitucionales alegadas; por lo tanto conceden el amparo y protección de la justicia federal al quejoso;
- b) Sentencias desestimatorias: Son las que no estiman justificados los conceptos de violación, en consecuencia niegan la protección solicitada en la demanda;
- c) Las sentencias que sobreseen: Son las que ponen fin al juicio sin resolver nada acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.

⁵⁴ Noriega, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tomo II. Porrúa. 5ª Edición. México 1997.

⁵⁵ Dionisio J. Kaye. Ob. cit. Pág. 347.

Cabe señalar que las sentencias que conceden el amparo -estimatorias- tienen el carácter de sentencias de condena, toda vez que obliga a la autoridad responsable a reponer al quejoso el goce de la garantía violada, o bien a que cumpla con el precepto infringido, es decir, la autoridad tendrá la obligación de llevar a cabo los procedimientos necesarios para realizar jurídica y materialmente, la reposición al quejoso de su garantía violada, retrotrayendo los efectos al momento de la violación, también estas sentencias estimatorias, tienen el carácter de declarativas puesto que no solamente ordena a la autoridad responsable el cumplimiento de la misma, sino además declara la inconstitucionalidad o ilegalidad de la Ley, resolución o acto impugnado.

Las sentencias que niegan el amparo –desestimatorias- o las que decretan el sobreseimiento, tienen la naturaleza simplemente declarativa, dado que se limitan a decidir que es constitucional o legal la ley, resolución, acto impugnado, o a establecer que existe alguna causa que impide el estudio de las pretensiones del quejoso.

Cuando la autoridad de control considera procedentes los conceptos de violación alegados en la demanda, estamos ante la presencia de una sentencia estimatoria, es decir, el órgano jurisdiccional otorga el amparo y auxilio de la Justicia Federal. Ahora bien el efecto de esta resolución puede diferir si el acto reclamado es de carácter positivo o negativo.

Si es del primer tipo, la sentencia tienen efectos restitutorios y reponer al quejoso en el pleno goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación. Para lograr esta finalidad, la autoridad responsable, debe llevar a cabo los procedimientos jurídicos y materiales que sean necesarios, de acuerdo con la naturaleza del acto.

En el caso de que se trate de un caso negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir por su parte, lo que la misma garantía exija.

Cuando el acto reclamado es una sentencia definitiva y el quejoso estime que se encuentra viciada por errores de forma o de fondo, la autoridad de control estima que efectivamente es violatoria de garantías, la ejecutoria estimatoria amparará y protegerá al quejoso, declarando fundados los agravios hechos valer por existir vicios sustanciales del procedimiento que dejan sin defensa al quejoso, por lo que el efecto de la ésta será que la Sala responsable deje sin efectos el acto reclamado, es decir, la sentencia pronunciada por el Tribunal, desde el momento en que éste fue violado y determinar su reposición a partir de la violación cometida.

Por otra parte, existe la posibilidad que la sentencia de amparo, considere que se han cometido vicios en cuanto al fondo del asunto, por lo tanto se le concede la protección de la justicia federal al quejoso, ordenando a la autoridad responsable, que debe tomar en consideración la cuestión de derecho planteada en la acción de amparo, en todo aquello que haya sido resuelto por la ejecutoria, dado que éstas constituyen en realidad, una "interpretación auténtica" de como se debe resolver un asunto en cuanto al fondo, por lo tanto la autoridad responsable al dictar una nueva resolución debe ajustarse a dicha sentencia, subsanando los errores o violaciones al principio de legalidad, que afectaron a la sentencia recurrida por medio del amparo.

Respecto a las sentencias desestimatorias y de sobreseimiento, cabe recordar que las primeras son aquellas en las que la autoridad de control, al examinar los conceptos de violación aducidos por el quejoso en su demanda, encuentra que no existen las violaciones reclamadas o bien, éstas no han sido comprobadas, en consecuencia niega la protección constitucional solicitada, por lo que tienen el carácter indudable de ser una sentencia simplemente declarativa, es

decir, que se limita a evidenciar una situación jurídica bien determinada: la constitucionalidad del acto reclamado, o bien, la inexistencia o ineficacia de los conceptos de violación, hechos valer por el quejoso, sin implicar modificación alguna de derechos o de situaciones existentes.

Así pues, por su propia naturaleza la sentencia desestimatoria carece de efectos positivos y por tanto su único efecto es el de declarar que no existen las violaciones constitucionales alegadas por el quejoso. Pero, respecto del acto reclamado y la autoridad responsable el efecto natural de este tipo de sentencias es dejar vivo y sin alteración alguna el acto reclamado, con plena validez jurídica.

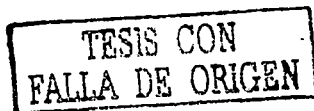
La resolución que decreta el sobreseimiento en el juicio de amparo, también por su propia naturaleza, tienen el carácter propio de una resolución meramente declarativa, al igual que la sentencia desestimatoria. Al respecto el Licenciado Alfonso Noriega dice:

"...El sobreseimiento es una institución que ponen fin al juicio de amparo, sin hacer ninguna consideración sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado y, por lo tanto, respecto de sí la justicia de la unión amparo o no a la parte quejosa, en esa virtud, la autoridad de control, en la resolución que dicta para fundar el sobreseimiento se concreta a comprobar la existencia de alguna de las causas que lo origina, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 73 y 74 de la ley de amparo, sin analizar, por ningún motivo, los conceptos de violación."⁶⁶

Por lo tanto, por su carácter simplemente declarativo, la resolución que decreta el sobreseimiento del juicio de amparo, respecto del acto reclamado, no tienen otro efecto, sino el dejar las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición de la demanda de garantías, por lo que la autoridad responsable queda facultada para obrar conforme a sus atribuciones.

En este orden de ideas, toca el turno del estudio de la ejecución y cumplimiento de las sentencias de amparo.

⁶⁶ Noriega Alfonso. Ob. Cit. 842.



Debemos tomar en cuenta que una sentencia de amparo únicamente puede ejecutarse, cuando en ésta se conceda la protección constitucional, toda vez que cuando la niega, así como las de sobreseimiento, son sentencias meramente declarativas, por lo tanto no pueden ser ejecutadas. En cambio, las sentencias que conceden el amparo, son sentencias de condena y que por su propia naturaleza tienen el efecto de restituir al quejoso el goce de las garantías violadas.

Es importante señalar que la ejecución y cumplimiento de las sentencias de amparo, son dos términos diferentes, la cual estriba en que la ejecución es la realización de un acto por mandato, obligando a la autoridad a realizarla, mientras que el cumplimiento, es llevar a cabo el acatamiento de la sentencia dictada en el juicio de garantías, en la parte en que quedo obligada a realizarla. Incluso lo anterior ha sido diferenciado de la siguiente manera:

"...En efecto, la ejecución es un acto de imperio, de la autoridad jurisdiccional; es la realización que de una resolución hace la autoridad imperativamente, obligando a la parte condenada a cumplirla. Por el contrario, el cumplimiento de una sentencia consiste en su acatamiento por la misma parte que en ella resultó condenada; mientras que la ejecución incumbe a la autoridad que dicta la sentencia respectiva, o a la que la ley señale para el efecto, el cumplimiento se realiza por la parte contra quien se dictó la resolución correspondiente."⁵⁷

Por lo que respecta a la ejecución de las sentencias de amparo, ésta va ha depender si es amparo indirecto o directo.

En el amparo indirecto, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 104 de la Ley de Amparo, la sentencia dictada por un Juez de Distrito, que conceda el amparo, causa ejecutoria por no haber sido recurrida o confirmada a través de sentencia que pronuncia el Tribunal Colegiado de Circuito, o en su caso, la Suprema Corte de Justicia, en el recurso de revisión, por lo que el Juzgado del conocimiento, deberá comunicarla, sin demora y sin necesidad de promoción alguna de las partes, a la autoridad responsable, a fin de que ésta proceda a

⁵⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. 545

cumplirla y al mismo tiempo el Juez de Distrito prevendrá a dicha autoridad, informe al Juzgado sobre el acuerdo o la resolución que dicte para tal cumplimiento.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 104 de la Ley de Amparo y como requisito esencial para la ejecución, con el fin de comunicar la sentencia protectora a la autoridad responsable, el Juzgado de Distrito deberá dirigirla en su oficio, en el que insertará íntegramente la sentencia o bien le enviará una copia certificada de dicha sentencia y en ese mismo oficio se transmitirá la orden de cumplirla, así como la pretensión de que informe sobre su cumplimiento, (en los casos urgentes en que haya peligro de que se causen notorios perjuicios al quejoso, el Juzgado de Distrito está facultado para ordenar por la vía telegráfica el cumplimiento de la sentencia, pudiendo limitarse a expresar el sentido de la sentencia protectora, incluyendo los datos indispensables para determinar su alcance, con el fin de que la autoridad responsable pueda saber con exactitud lo que debe hacer para cumplir con la sentencia).

Con el fin de hacer efectiva la ejecución de la sentencia, si ésta no queda cumplida dentro de las veinticuatro horas siguientes a la de su notificación, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encontrase en vías de ejecución, el Juez de Distrito de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, deberá dirigirse al superior inmediato de la autoridad responsable, si no tuviere superior jerárquico, el requerimiento se hará directamente a la autoridad responsable. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento y tuviere a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último en los términos indicados.

Si no obstante los requerimientos antes mencionados, sino cumplen con la ejecutoria, en los términos del artículo 105 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé que si después de concedido el amparo, la autoridad responsable trata de eludir la sentencia protectora, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito correspondiente, dicho Juez deberá quedarse con copia certificada de la ejecutoria y de las constancias que fueren necesarias para procurar su debido cumplimiento mediante las órdenes adecuadas, si tales órdenes no fueren obedecidas, en los términos del artículo 111 de la Ley a estudio, el propio Tribunal debe comisionar a un Secretario o a un Actuario de su dependencia, para que proceda a dar cumplimiento material a la ejecutoria, cuando lo permita la naturaleza del acto; si fuere necesario, el propio Juez de Distrito se constituirá en el lugar pertinente, para ejecutar personalmente la sentencia, para lo cual podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Los Jueces de Distrito, al requerir a las autoridades les informe sobre el cumplimiento de la ejecutoria, no sólo facultados, sino están obligados a dictar las órdenes necesarias para lograr dicho cumplimiento, entre las que figura la aplicación de algún medio de apremio previsto en el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin perjuicio de que se sigan, al mismo tiempo, los procedimientos contemplados en los artículos 105 y 106 de la Ley de Amparo.

Así mismo, en los términos de los artículos 105, 107 y 108, también párrafo segundo de la Ley de Amparo y la fracción VIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los superiores jerárquicos de las autoridades responsables, incurren en responsabilidad, en los mismos términos que dichas autoridades, cuando no acaten debidamente los requerimientos que les dirijan para que hagan cumplir las ejecutorias, lo que implica que los superiores jerárquicos incurren también en la separación del cargo que establece la fracción XVI del artículo 107 Constitucional; pero tal sanción sólo puede imponerla la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez analizada la ejecución de la sentencia en el amparo indirecto, toca el turno de hablar de la ejecución de la sentencia del amparo directo.

La sentencia que se emita en el juicio de garantías, procedente de una Sala de la Suprema Corte de Justicia o un Tribunal Colegiado de Circuito y se deba ejecutar, se hará en términos de lo dispuesto por los artículos 106 y 112 de la Ley de Amparo, la Sala o el Tribunal que la pronunció, deberá remitir testimonio de dicho fallo directamente a la autoridad responsable, haciéndole la prevención expresa de que lo cumpla e informe sobre el particular. Al igual que en el caso de amparo indirecto en casos urgentes y de notorios perjuicios para el agraviado, podrá ordenarse el cumplimiento de la sentencia por la vía telegráfica.

Si dentro de las 24 horas siguientes al recibo de ese testimonio por la autoridad responsable, o en su caso, la orden telegráfica, la sentencia no quedara cumplida o no estuviere en vías de ejecución, de oficio o a solicitud de cualquiera de las partes, la Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Tribunal Colegiado de Circuito, que haya pronunciado el fallo, procederá de la misma manera que en el caso del amparo indirecto, por lo tanto, en términos del artículo 105 de la ley; pero en el caso de que la Sala o el Tribunal que concedió el amparo no obtuviesen el cumplimiento de la sentencia respectiva, puede la propia autoridad sentenciadora, dictar las medidas que sean procedentes para que el Juez de Distrito que corresponda, en su auxilio, lo lleve a cabo, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 111 y 112 de la Ley.

Una vez analizada la ejecución de la sentencia de amparo, enseguida estudiaremos lo referente al cumplimiento de las sentencias de amparo, el cual debemos recordar que el cumplimiento lo debemos entender como el acatamiento por parte de la autoridad responsable de la sentencia dictada por la autoridad de control.

Recordemos sucintamente el trámite procesal del cumplimiento de las sentencias, el cual se inicia por medio de la notificación de la misma y la previsión terminante que se hace a la autoridad responsable, en el sentido de que debe informar sin dilación, sobre el cumplimiento de la ejecutoria; si no se realiza dentro de las 24 horas siguientes a la notificación respectiva, se requiere al superior jerárquico de la autoridad responsable, para que obligue a ésta a cumplir con la sentencia y si con esto no se logra el cumplimiento, se procede a la denuncia, la cual se hace ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ésta proceda a aplicar las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional.

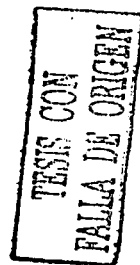
Los problemas inherentes al cumplimiento de las sentencias de amparo, se refieren esencialmente, a los desacatos o incumplimientos de las mismas, supuestos que señala el Licenciado Alfonso Noriega:

"a) Por abstención de la autoridad o autoridades, contra las que se concede el amparo, a efectuar los actos a que obliga el fallo protector; es decir, cuando no hay principio alguno de ejecución.

b) Cuando cumplimentada la ejecutoria, la autoridad o autoridades responsable repiten los actos por los que se concedió la protección.

c) Por defectuosa ejecución de la sentencia, o sea cuando la autoridad responsable lleva a cabo únicamente parte de los diversos actos a que obligue la ejecutoria, dejando pendientes otros, es decir, cuando se ha operado sólo un principio de ejecución.

d) Cuando la autoridad responsable, en cumplimiento de la ejecutoria, lleva a cabo además de los actos a que está obligada, otros más que conceptúa incluidos dentro de los diversos casos de desacato de las sentencias estimatorias de amparo."⁴⁸



En el caso de incumplimiento por simple abstención, por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución, el procedimiento para forzar la ejecución de la sentencia, es el previsto en el artículo 107 de la Ley de Amparo, en consecuencia, se trata del procedimiento general previsto en los artículos 105 y 106 de la misma

⁴⁸ Noriega Alfonso. Ob. Cit. Pág.848.

ley, el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo, requerirán de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior jerárquico inmediato de la autoridad responsable, para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando no se cumpliere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos mencionados, el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107 fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias, para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de la ley.

Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, en el caso de que ésta sea la que se dicte, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; de otro modo se tendrá por consentida.

La repetición del acto reclamado, ocurre si después de cumplida la ejecutoria de amparo, la autoridad responsable, repite el acto concreto que fue materia de la protección constitucional, el artículo 108 de la Ley de Amparo, establece que la parte interesada podrá denunciar este hecho ante la autoridad que conoció del amparo, la cual dará vista con la denuncia a las autoridades responsables, a los terceros, si los hubiere, para que manifiesten lo que a su derecho convenga, dentro término de cinco días. De lo anterior, podemos advertir que se trata de un incidente de incumplimiento, por reiteración del acto reclamado, el cual concluye con la resolución que debe dictar la autoridad que conoció del amparo, dentro de los quince días siguientes.

Si la resolución decide que sí existe la repetición del acto reclamado, el Tribunal remitirá inmediatamente el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su resolución, si por el contrario, la resolución determina que no existió la repetición del acto denunciado, el agraviado podrá decir dentro del término de cinco días, que el asunto se turne al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, en caso de haber transcurrido el término para tal efecto y la parte interesada no hace promoción alguna, se tendrá por consentida la resolución.

Al ejecutar una sentencia de amparo, puede darse el caso de que la autoridad responsable, haga una defectuosa ejecución de la misma, es decir, que lleve a cabo únicamente una parte, de los diversos actos a que la obliga, dejando pendientes otros; en otras palabras es el caso en que opera únicamente un principio de ejecución y no una ejecución total a que obliga la sentencia, o puede presentarse, la situación de que la autoridad responsable, en cumplimiento de la ejecutoria, lleve a cabo, además de los actos a que está obligada, otros más por su propia cuenta, por lo tanto, en el primer caso, se puede afirmar que existe defecto en la ejecución y en el segundo, un exceso en la misma.

Para subsanar esta situación la Ley Reglamentaria ha establecido un recurso expreso, denominado recurso de queja.

El recurso de queja, se encuentra previsto en las fracciones IV y IX del artículo 95 de La ley de Amparo.

La fracción IV del artículo 95, establece que el recurso de queja es procedente: "...contra las autoridades responsables por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo..." las fracciones mencionadas, se refieren al caso del amparo indirecto, y a las resoluciones que en materia de amparo directo se pronuncien los Tribunales Colegiado de Circuito, que no admiten recurso alguno a menos que

decidan sobre la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Por otra parte, la fracción IX del artículo 95, establece que el recurso de queja es procedente "...contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de amparo directo de los Tribunales Colegiados de Circuito , por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso..." es decir, en este caso, la Ley prevé la hipótesis de que se trata de una sentencia dictada en un juicio de amparo directo.

El artículo 95 de la Ley, estatuye que cuando se trate de un exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso, la queja podrá ser interpuesta por cualquiera de las partes en el juicio y por cualquier persona que justifique legalmente, el agravio de la ejecución o cumplimiento de dichas resoluciones.

El artículo 98 de la Ley de Amparo, señala los casos a que se refiere la fracción IV del artículo 95, es decir, en los casos de amparo indirecto, la queja deberá interponerse ante el Juez de Distrito o autoridad que conozca o haya conocido del juicio de amparo, en los términos del artículo 37 de la misma ley. El artículo 99, agrega que en el caso de la fracción IX del artículo 95, es decir del amparo directo, se deberá interponer la queja ante el Tribunal que conoció o debió conocer la versión y ambos casos por escrito, acompañando una copia para cada una de las autoridades responsables, contra quienes se promueve y para cada una de las partes en el juicio de amparo.

El artículo 97, fracción III de la Ley previene que los términos para la interposición de la queja, en los casos de las fracciones IV y IX del artículo 95, será de un año contado desde el día siguiente al en que se notifique al quejoso, el auto en que se haya mandado cumplir la sentencia, salvo que se trate de actos que importe peligro de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, o

de alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, la queja podrá interponerse en cualquier tiempo.

De lo anteriormente expuesto, se evidencia claramente el alcance jurídico que puede llegar a tener una sentencia emitida en el juicio de amparo, ya que la misma puede ordenar dejar sin efectos un acto o resolución por parte de la autoridad u órgano jurisdiccional, inclusive puede ordenar a la autoridad responsable que emita una resolución en determinado sentido, en virtud de que se considera que la sentencia dictada en el juicio de amparo es la correcta realidad jurídica, dado que es la última palabra.

Sin embargo y con base a sentencias emitidas en el juicio de amparo, que he tenido conocimiento, por la función que realizo en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, me es posible destacar algunos casos interesantes, que han suscitado en el juicio de amparo.

4.5. Casos Prácticos

En el primer caso al que haré alusión, considero conveniente recordar lo que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”, esto quiere decir que todo acto que provenga de alguna autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, el cual si nos trasladamos a las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la misma debe cumplir con ambos requisitos, el de la debida fundamentación y motivación, entendiéndose por fundamentación la cita del precepto legal, a través del cual se otorga una facultad a la autoridad para actuar en cierta forma, y como motivación aquellos motivos o razones lógicas jurídicas por medio de las cuales la autoridad llega a emitir su resolución.

Ahora bien, el caso es muy sencillo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emite una sentencia en la que se resuelve una nulidad para efectos de que la autoridad demandada emita una nueva en acatamiento a la sentencia que emitió, sin embargo, el actor no estuvo totalmente de acuerdo con la sentencia, en consecuencia promovió el juicio de amparo en contra de dicha sentencia, la cual fue recibida por la Sala correspondiente del tribunal y se ordenó remitir la demanda de garantías al Tribunal Colegiado de Circuito respectivo, para que resolviera lo que a su derecho correspondiera.

Una vez substanciado el juicio de amparo, el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, resolvió que tenía parcialmente la razón el actor y por lo tanto al emitir la ejecutoria, le concedió el amparo y protección de la justicia federal, en virtud de que en criterio del Tribunal Colegiado de Circuito la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se excedió en la motivación de la sentencia, por lo que el amparo fue para el efecto de que Sala emitiera una nueva sentencia en donde le quitara un párrafo de la sentencia.

Este tipo de sentencias que se emite en el juicio de amparo, consideramos que es excesiva, en razón de que si el Tribunal Colegiado de Circuito consideró que la sentencia era excesiva en la motivación de la misma, no veo el objeto del amparo y protección de la justicia federal, ya que lo que no modificó substancialmente el fondo del asunto.

Un segundo caso, es un error que si bien se puede considerar de forma, el mismo tuvo una gran trascendencia, el caso es simple, tenemos una resolución por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se determina un crédito fiscal a cargo del contribuyente, el mismo no está de acuerdo con la resolución antes descrita y por lo tanto interpone el juicio de nulidad en contra del mismo, una vez substanciado el juicio, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resuelve que no tiene la razón el actor y por lo tanto

reconoce la validez de la resolución impugnada, no conforme con la sentencia definitiva emitida, interpone el juicio de garantías en contra de la misma.

Substanciado el juicio de amparo, el Tribunal Colegiado que le tocó conocer del mismo, resuelve en la parte de los considerandos que es fundada la pretensión del actor, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá dejar sin efectos la resolución objeto del juicio contencioso administrativo para que emita una nueva, y en la parte de los resolutivos de la sentencia resuelve que es infundado el juicio de amparo interpuesto y por lo tanto no ampara ni protege al quejoso.

Tal situación, ocasionó al tribunal responsable, que dejara el asunto como un asunto concluido, en virtud de que el Tribunal Colegiado en sus puntos resolutivos, determinó no amparar ni proteger al quejoso, pero en el caso fue que en los considerandos estaba concediendo el amparo, por lo tanto el caso expuesto es preocupante para las partes que intervienen en el juicio de amparo, ya que la sentencia que emita el Tribunal Colegiado de Circuito debe ser de la mejor calidad, porque como se ha dicho es la última palabra en la impartición de justicia, y por ello no puede cometer esta clase de errores, en virtud de que se le deja en un total estado de indefensión al actor y en una incertidumbre jurídica a la Sala responsable, de cómo actuar ante tal situación, en el sentido de que deje sin efectos la sentencia o la misma ha sido confirmada por el máximo tribunal de nuestro país.

Cabe señalar que en el presente caso no es un juicio de amparo, sino un recurso de revisión, sin embargo en mi criterio la trascendencia de la ejecutoria, es de suma importancia, ya que es el mismo Tribunal Colegiado que los conoce, por lo que se hará referencia al mismo.

Cabe precisar que el siguiente caso, si bien se toma como ejemplo un recurso de revisión interpuesto por la autoridad y el presente capítulo hablamos

del juicio de amparo, lo importante es el criterio que toma el Tribunal Colegiado de Circuito para resolverlo, ya que es el órgano encargado de resolver el juicio de garantías.

El siguiente caso consiste en lo siguiente: un contribuyente acude ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a realizar una consulta respecto al artículo 78-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y dicha consulta fue resuelta por la autoridad, en el sentido de no confirmar el criterio que sustenta, en el sentido de que no debe cubrir el Impuesto Sobre la Renta, en términos del artículo 78-A de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Inconforme con la resolución antes descrita, el contribuyente interpuso juicio de nulidad en contra de la misma, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual una vez substanciado el juicio emitió sentencia definitiva declarando al nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad demanda tomará en cuenta, que el artículo 72-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta ha sido declarado inconstitucional, y por lo tanto deberá concederse la petición hecha por la actora.

Inconforme las autoridades demandadas, interpusieron recurso de revisión en contra de la sentencia antes descritas, por lo que la autoridad responsable remitió los autos al Tribunal Colegiado de Circuito para el trámite correspondiente, por lo que al momento de resolver la sentencia en el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado resolvió textualmente lo siguiente:

"En ese sentido, la responsable determinó anular la resolución entonces impugnada, pues estimó que el acto en sí mismo se fundó en una ley (precepto específico) declarado inconstitucional por el Poder Judicial de la Federación, determinación que en la estima de este Tribunal Federal es errónea.

Recapitulando sobre lo dicho con antelación, el tema a debate en el juicio contencioso administrativo de origen lo fue la respuesta relacionada con una consulta respecto de la no aplicación del artículo 78-A de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, siendo que dicho numeral ha sido declarado inconstitucional; en este contexto, nunca fue materia de controversia la

inconstitucionalidad misma del texto legal referido, sino más bien la solicitud de la contribuyente de que la autoridad, vía consulta, confirmara que no le era aplicable el precepto declarado inconstitucional.

En este orden de ideas, debe decirse que aunque la (sic) precepto legal tantas veces citado, se haya declarado inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la tesis derivada de tal declaratoria sea de observancia obligatoria para el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el caso concreto no es posible estimar que la resolución recaída a la consulta sea ilegal por fundarse en una ley inconstitucional (criterio que en lo general es aplicable como se desprende de las tesis invocadas), pues obviamente a través de la resolución a la consulta no se materializan o concretizan en perjuicio de la contribuyente los efectos del citado precepto, pues su posición como contribuyente estaba determinada con independencia de la citada consulta.

Para demostrar que la resolución impugnada no es ilegal a pesar de la inconstitucionalidad del precepto en comento, basta observar que es correcto el razonamiento de la autoridad administrativa en el sentido de que, por disposición expresa del artículo 5º del Código Fiscal de la Federación, la aplicación de las normas en materia de los elementos de las contribuciones son de aplicación estricta; de donde se sigue que la respuesta de la autoridad a la consulta no constituye un acto de aplicación del precepto declarado inconstitucional, porque en ella se solicitó a la autoridad administrativa que eximiera al contribuyente de los efectos del numeral en cuestión, pero es claro que la autoridad administrativa no está facultada para hacerlo, de ahí que su respuesta no tenga alcance a incidir en la esfera jurídica del gobernado, quien tenía a su disposición los medios legales idóneos para obtener que, a través del juicio de amparo, se dictara una sentencia que constituyera el título por virtud del cual se eximiera de los efectos vinculantes (sic) de la ley.

...

Por lo anteriormente expuesto y fundado, este cuerpo colegiado estima que la sentencia sujeta a revisión es ilegal y, por tal motivo, al resultar fundado y suficiente el agravio que se analiza, lo procedente es revocar la sentencia sujeta a revisión a fin de que la sala fiscal, la deje insubsistente y hecho que sea lo anterior, para el caso de existir argumentos de anulación en el ocurso de demanda cuyo estudio sea competencia de la sala fiscal de origen, con plenitud de jurisdicción emita la resolución que en derecho corresponda, sin perder de vista el contenido de la presente ejecutoria."

De lo anterior, se desprende claramente el alcance que puede llegar a tener una sentencia emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito, ya que en criterio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, era procedente declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad demanda tomara en cuenta la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

un artículo, por el contrario el Tribunal Colegiado de Circuito, sostiene que no debe estar obligado a tomar en consideración la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial, dado que la autoridad administrativa no está obligada a acatar la jurisprudencia, sino únicamente los órganos jurisdiccionales, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo, no estamos muy de acuerdo con dicho criterio, en virtud de que la autoridad administrativa sí debe tomar en cuenta la jurisprudencia que emita el poder judicial, dado que es una fuente general del derecho, en razón de que de la misma se deriva un derecho por parte del contribuyente, el cual debe ser respetado por toda autoridad, sea ésta administrativa o jurisdiccional.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- En un estado de derecho los gobernantes son susceptibles de cometer errores en su actuación diaria como servidores públicos, con lo que se ocasionan lesiones jurídicas a los gobernados, por lo que para resarcir esos daños, se creó la justicia administrativa, con lo que se les protegió frente al actuar de la Administración Pública, dando lugar con esto a instrumentos jurídicos al alcance de los propios particulares, para lograr que el Estado actúe siempre apegado a derecho.

SEGUNDA.- Los instrumentos jurídicos al alcance de los particulares se conocen como medios de defensa, los cuales debemos entender como aquellas gestiones que realizan las personas, en contra de los actos que provengan de alguna autoridad, con los que se cause un daño o perjuicio directo a su esfera jurídica.

TERCERA.- El recurso administrativo, es aquél medio de defensa legal con que cuenta el particular, para impugnar un acto administrativo que le afecta a su esfera jurídica, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, con la finalidad fundamental de corregir los actos de la autoridad administrativa que el particular considere contrarios a derecho; consecuentemente, la impugnación se dirige a obtener una posterior revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro de superior jerarquía los anule o los modifique, siempre y cuando se encuentre comprobada la ilegalidad o la inoportunidad de los mismos.

Por lo tanto, los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes u ordenamientos legales, que se encuentren ajustado y apegado a derecho, o en otros términos, que la administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos.

CUARTA.- En un país donde existen una adecuada legislación sobre los recursos administrativos, habrá indudablemente una tendencia a proteger los derechos e intereses legítimos de los administrados, pues todo gobierno que realmente quiera

tutelar los derechos de los particulares, instrumentará los medios adecuados para controlar a sus autoridades, facultando a aquellos para impugnar los actos administrativos, sin excepción alguna en cuanto a la jerarquía de su emisor, desde el Presidente de la República hasta el Agente de Policía, dado que la ausencia de éstos, es causa de perturbaciones sociales y de anarquía.

QUINTA.- La regulación de los recursos administrativos, al encontrarse dentro de las múltiples disposiciones legales de carácter especializados, ha producido un verdadero desorden tanto en la tramitación de las impugnaciones internas, como en la misma denominación y configuración de los recursos.

Lo anterior es así, en virtud de que cuando las nomenclaturas son variables y distintas, inmediatamente se plantean dudas, controversias y cuestiones de todo orden, que se tornan difícil desde la interposición de los mismos, hasta la labor de quienes deben resolverlo, trayendo como consecuencia una disminución en la eficacia de la acción de quienes deben recurrir a los medios legales para defender sus derechos e intereses.

Por lo que el primer problema a resolver, es acabar con la multiplicidad de denominaciones, pues algunos medios de impugnación de la misma naturaleza, reciben indistintamente, el nombre de recursos de revocación, de inconformidad o de revisión otros más resultan innominados, por lo que deben desaparecer de nuestra legislación ese gran número de recursos y la variedad de procedimientos que los regulan, para dar paso a un solo recurso administrativo, con ello evitar su regulación en cada una de las leyes existentes, de esa forma se otorga la seguridad y certeza jurídica al particular, acerca de que medio de defensa debe agotar.

SEXTA.- El trámite en el recurso administrativo debe ser sencillo, pues una de las características de éste, es la ausencia de formulismos innecesarios, es decir, sin complicaciones que tornen dificultoso su planeamiento y trámite, ya que de lo

contrario sería una trampa procesal para el particular, dado que en la práctica se ha observado que la aparente facilidad del recurso hace que los particulares consideren que por sí mismos pueden interponerlo, omiten solicitar asesoría legal necesaria, lo que ocasiona en muchos de los casos, que el recurrente no acredite su pretensión en términos legales, principalmente por desconocimiento, de ahí que los asuntos frecuentemente sean declarados infundados.

El recurso administrativo debe resolverse rápidamente sin que transcurra un tiempo demasiado prolongado entre su planteamiento y su decisión definitiva, ya que como ha quedado de manifiesto, en la práctica el recurso administrativo se torna lento en su resolución; dado que lo contrario sería un freno para el logro de una justicia rápida y expedita.

SÉPTIMA.- Los recursos administrativos tienen la obligación constitucional de conceder a todo particular, sin excepción alguna, el derecho de audiencia y que se le garantice su defensa, en contra de los actos de autoridad que considere ilegales, pues el recurso administrativo es el medio de defensa legal, por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de una resolución u acto de autoridad, aunque desafortunadamente en la práctica no cumple con dicha finalidad, por lo tanto, el particular deberá intentar otro medio de defensa legal, es decir, si no cumple con su objetivo el recurso administrativo, únicamente se pierde tiempo y dinero, causando un grave daño al particular, por lo que es mejor intentar ante otra instancia.

OCTAVA.- El recurso administrativo actualmente no es un medio de control de la legalidad de la actuación de la autoridad eficaz, ya que éste se debe intentar ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto de molestia, o lo que es peor aún, ante la propia autoridad que lo emitió, tal circunstancia viola el principio general del derecho de que nadie puede ser juez y parte.

Un ejemplo de la inequidad que existe en el recurso administrativo y por ende resulta peligroso para el recurrente, es respecto a la prueba pericial, ya que en el momento en que existan discrepancias entre el peritaje rendido por los peritos del actor y de la autoridad, esta última designará perito tercero en discordia, y seguramente la designación recaerá en una persona que dependa de ella o a la cual le cubra sus honorarios, por lo que su imparcialidad se pone en tela de duda.

NOVENA.- Al momento de resolver los recursos administrativos, desafortunadamente, la autoridad tiene la ideología de que la administración pública siempre debe tener la razón, dado que los funcionarios que conocen y resuelven, tienen la obligación de defender a la entidad pública, aún y cuando tenga la razón el ocurrente, aunado a que las decisiones importantes, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo tanto, al intentarse el recursos se sabe de antemano que la resolución reclamada será confirmada, por lo que con esa actitud se deja que la impartición de justicia se demore y lleguen a los Tribunales los asuntos que se debería resolver de fondo, en la vía del recurso administrativo.

Por lo que la autoridad ha olvidado que el objetivo del recurso administrativo es que debe ser un medio de defensa legal que ayude al particular y no para crear trampas procesales que tengan como propósito agotarlo, sin reconocer que se han equivocado al emitir las resoluciones que el particular impugna.

DÉCIMA.- En la actualidad, el interponer un recurso administrativo, es tiempo y dinero perdidos para el ocurrente afectado por un acto de autoridad, en virtud de que en la mayoría de los casos se confirma el acto combatido; sin embargo, el recurso administrativo es importante, pero mientras subsistan las críticas y deficiencias de éstos, como lo es la ideología de la autoridad en el sentido de que hay que defender por defender; quien resuelve el recurso es la autoridad que emitió el acto, o en su defecto su superior jerárquico; existen una gran diversidad de recursos administrativos, por lo que únicamente podemos calificarlo como un

obstáculo para la impartición de justicia administrativa pronta y expedita, sin embargo, cabe apuntar que las críticas, se refieren fundamentalmente a las actitudes de la autoridad que lo resuelve y no a la esencia del mismo.

Por lo anterior es que creemos que la eficacia de una institución jurídica tan importante como es el recurso administrativo, se encuentra afectada por el simple hecho de que las autoridades que la manejan, lo realizan en forma equivocada o indebida y todo esto tiene repercusión en el particular que solicita una justicia imparcial y eficaz, creemos que la validez de una institución tan importante como es el recurso administrativo, no se afecta por el simple hecho de que haya autoridades que lo manejen en forma indebida, pues en todo caso el camino a seguir es el acabar con los vicios que provienen de las actitudes erróneas de los funcionarios.

Para mejorar esta figura jurídica del recurso administrativo, propongo que se debe crear un organismo público, con la característica de ser autónomo, encargado de resolver dicha instancia, el cual tendrá como objetivo garantizar a los gobernados que los actos administrativos se ajusten al orden jurídico, además que con los fallos que dicte, se obtendría un verdadero acceso a la justicia administrativa, pues los funcionarios integrantes de dicho organismo, no estarían directamente relacionados con la autoridad que emitió el acto controvertido, ya sea de manera subordinada o como jerárquico de éste, tal y como sucede con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que si bien pertenece a la Poder Ejecutivo, el mismo es autónomo de este.

DÉCIMA PRIMERA.- El juicio contencioso administrativo es aquél medio de defensa legal, que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública.

DÉCIMA SEGUNDA.- La justicia debe impartirse, por un Tribunal imparcial, donde las partes deben de tener las mismas oportunidades procesales; respetar las formalidades esenciales del procedimiento, que consiste fundamentalmente en dar audiencia cumplida a los interesados; la impartición debe ser pronta y expedita; y la solución definitiva clara y ajustada a la ley.

DÉCIMA TERCERA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Tribunal Administrativo de Justicia Delegada, autónomo para dictar sus resoluciones, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo, como instancia que tiende a garantizar a los gobernados que los actos administrativos se ajusten al orden jurídico, pero sin estar subordinado a dicho poder.

En lo que lleva de vida el tribunal, se ha consolidado en un organismo respetable y respetado por las dos partes que litigan ante él; el Estado porque reconoce que las relaciones de los contribuyentes con los Magistrados siempre han sido limpias y los particulares porque saben que jamás un Magistrado de ese órgano jurisdiccional ha sido sometido a la presión o influencia del Estado.

DÉCIMA CUARTA.- Desde la creación del proceso contencioso tributario y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se han adecuado a las nuevas necesidades de justicia originales por el aumento de población, el desarrollo de las finanzas públicas, los propósitos de desarrollo equilibrado de la vida nacional y la reestructuración orgánica de la Administración Pública Federal.

Para incrementar la utilidad y aprovechar al máximo la estructura administrativa y experiencia jurídica del tribunal, se le dio también competencia en materias administrativas periféricas. En la actualidad, por diversas causas, esas materias no estrictamente hacendarias ocupan en exceso la capacidad funcional del tribunal, lo cual se refleja en la prontitud con que puede impartir justicia, dado que si bien se ha aumentado la competencia al tribunal, tampoco se le han incrementado en sus recursos.

DÉCIMA QUINTA.- El sistema contencioso tributario deberá basarse en una estructura jurisdiccional, estrictamente administrativa y no judicial, porque su incorporación al Poder Judicial de la Federación, significaría un paso atrás en la administración de justicia, ya que debe continuar su desarrollo, respetando su autonomía, lo cual habrá de permitirle convertirse en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La incorporación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial, independientemente de que resulte o no conveniente, resulta una mera incorporación, pues el "Contencioso Administrativo Mexicano" o conserva su autonomía o pierde su esencia, convirtiéndose en un mecanismo procesal diverso, como sería un tribunal judicial especializado en materia administrativa.

DÉCIMA SEXTA.- El cumplimiento de las sentencias por parte de las autoridades implica el que se realice, sobre todo cuando se trate de aquellas de condena y que el propio Código establece una instancia muy puntual y precisa para los casos de incumplimiento, ya sea por omisión absoluta de parte de la autoridad, o por exceso o defecto en el cumplimiento, lo cual desde luego debe ser el anhelo más preciado de un órgano jurisdiccional, el que sus sentencias tengan pleno imperio, que tengan además los procedimientos adecuados para que pueda lograrse ese imperio en una ejecución forzada y desde luego, que las autoridades sometidas a la jurisdicción, también los administrados, sean plenamente respetuosos de las decisiones de los tribunales, con lo cual pueda entenderse que existe un verdadero estado de derecho, para considerar que la labor del tribunal es realmente la impartición de justicia administrativa, aquella que partiendo del principio de legalidad, que ciertamente implica la autotutela asumida por el propio Estado, debe mantener la igualdad entre partes, ya que de no concretarse las decisiones por la ausencia de un medio eficaz para lograrlo, sería una injusticia para los administrados.

DÉCIMA SÉPTIMA.- La justicia tiene una función primordial: garantizar la existencia de un orden en la sociedad, con ello el mantenimiento de la armonía y de la paz social; para lograrlo, requiere operar dentro de un marco de respeto y garantías para sus instituciones y para las personas encargadas de administrarlas. La independencia del juzgador, como todo lo relacionado con la justicia, debe pensarse no sólo en el campo de las instituciones y los principios teóricos; ante todo debe tenerse presente que para que sea efectiva requiere sólo de la vigencia de supuestos que en la práctica garanticen a las instituciones operar en forma independiente de la influencia y de las presiones del Estado, sino de la existencia de normas que protejan la independencia personal de cada juzgador en la misión de impartir justicia. Por lo tanto, se debe de ampliar las facultades al tribunal, para que éste pueda emitir sus sentencias a fin de que no se encuentre limitado por el legislador, sino que pueda señalar los términos y alcance de la nulidad decretada, además la forma como la autoridad administrativa deberá otorgar o restituir al actor en los derechos en que hubiere sido afectado.

DÉCIMA OCTAVA.- Es evidente que la legislación ha evolucionado en su camino para dotar de plena jurisdicción al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En ese sentido, se observa precisamente la creación de la queja como medio de ejecución de las sentencias de ese Cuerpo Colegiado, sin embargo, el incumplimiento de las sentencias, entre otras causas, proviene de la ineficacia de las medidas de apremio que se pueden aplicar en relación con la queja, así como por algunas imprecisiones en el tratamiento que a ésta da el Código Fiscal de la Federación.

Por lo tanto, propongo que para que el tribunal llegue a adquirir la característica de órgano de impartición de justicia de plena jurisdicción, es necesario reformar la regulación de la queja contenida actualmente en el Código Fiscal de la Federación, como lo sería dotar al tribunal de facultades para poder ejecutar sus propios fallos, así como reformar la sanción que se establece en dicha figura en caso de

incumplimiento o repetición del acto anulado, cuando el tribunal resuelva declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, en caso de que la autoridad no cumpla dentro del término de ley, se le imponga una multa por día de retraso debidamente comprobado.

DÉCIMA NOVENA.- La autoridad debe defender exclusivamente los actos y resoluciones válidas, así como respetar los criterios jurisprudenciales definitivos, a fin de que los particulares no se vean obligados a litigar, cuando tienen la razón evidente, para que ésta se les reconozca, pues lamentablemente en México el fisco en la mayoría de los casos no acepta corregir sus errores de ilegalidad en sus actos administrativos, prefiriendo que ante un tercero como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ventilen las cuestiones de ilegalidad y muchas veces se declare la nulidad lisa y llana de sus resoluciones administrativas.

VIGÉSIMA.- El juicio contencioso administrativo es el medio de defensa más eficaz con que cuenta el contribuyente en contra de los actos de la administración pública, dado que cuando el particular interpone este medio, se encuentra el acceso a la justicia fiscal-administrativa, pero sería más eficaz, si se le dotara de facultades al tribunal de poder ejecutar sus propios fallos.

VIGÉSIMA PRIMERA.- El juicio de amparo, o también conocido como juicio de garantías, es aquél medio de defensa con que cuentan los particulares para controlar la constitucionalidad o legalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales, es decir, el juicio de amparo tiene como finalidad conservar el estado de derecho a los individuos que en él habitan, en el disfrute de las garantías individuales que la Constitución consagra.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- La parte sustancial de un juicio es la sentencia, por lo que requiere mayor dedicación y precisión, al momento de estar desarrollándola,

además, el juzgador es a quien corresponde analizar todos y cada uno de los elementos que justifiquen la decisión que tome.

Por lo anterior, es que hay una incorrecta interpretación al artículo 105 de la Ley de Amparo, pues genera que las sentencias que se dicten en el juicio contencioso administrativo, no tengan en ocasiones la calidad que se requiere, ello es así en razón de que para que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estén en posibilidad de apreciar todos los elementos del juicio, el Código Fiscal de la Federación establece un plazo de 60 días, por lo que resulta contrastante e ilógico que se pretenda que en 24 horas se dicte una nueva sentencia en cumplimiento a una ejecutoria, salvo que cuando se deba citar otro artículo o se deba suprimir un párrafo; ya que en otros casos no es posible, como es en el de valoración de pruebas, por lo que al requerirse que esto se haga en 24 horas, la consecuencia puede ser que la sentencia no se dicte con los parámetros de calidad que se requieren.

VIGÉSIMA TERCERA.- La sentencia que concede el Amparo tienen el efecto de restituir al agraviado en el pleno goce de su garantía individual violada y en el procedimiento de sustanciación del juicio contencioso administrativo, el amparo tienen el efecto de volver las cosas al estado procesal que tenían hasta antes de haberse dado la violación, esto es, que sí dicha violación se dio en la sentencia, al dejarse ésta sin efecto, el procedimiento vuelve al momento en que se cerró la instrucción y queda lista el expediente para dictar sentencia; en este caso, una nueva sentencia que cumpla con los lineamientos o se apegue a los razonamientos expresados en la ejecutoria y que motivaron la concesión del amparo.

Tratándose de la sentencia que se dicte en el juicio contencioso administrativo, de acuerdo con las violaciones alegadas por el quejoso, existen una gran variedad de supuestos a ser analizados, mismos que no pueden calificarse, agruparse o esquematizarse, es por ello que cuando en cumplimiento de una ejecutoria debe dictarse una nueva sentencia y siendo ésta el acto jurídico que ha causado el

agravio al quejoso, el cumplimiento de la ejecutoria se realiza dejando sin efecto la sentencia dictada. Con este acuerdo, que generalmente sí se dicta en 24 horas, es evidente que se restituye al quejoso en el pleno goce de su garantía violada y debiera ser suficiente para considerar que se ha cumplido con la respectiva ejecutoria, no obstante, al dictarse este acuerdo e informar al Tribunal Colegiado, es frecuente que la consecuencia inmediata sea un nuevo requerimiento para que en 24 horas, se le envíe la nueva sentencia y en ocasiones se establece un plazo de tres días.

Por lo tanto, si el Código Fiscal de la Federación prevé un plazo de 60 días a partir del cierre de la instrucción para dictar una sentencia y en otros ordenamientos se establecen términos precisos para dictar sentencia, cabe señalar que no se conoce ninguna disposición en otros ordenamientos legales que establezca un plazo de 24 horas para dictar una sentencia, en consecuencia se requiere prever un plazo viable y adecuado que permita cumplir con el principio de legalidad; que resulte lógico y congruente con la labor consistente en dictar una nueva sentencia en cumplimiento de una ejecutoria. Por lo que propongo que el plazo para dictar una sentencia en cumplimiento a una ejecutoria sea dentro de 20 días, lo que daría al quejoso la certeza y seguridad jurídica de ver resuelto su juicio, conforme a los lineamientos de la ejecutoria y con la calidad que se requiere, pues el plazo propuesto implícitamente precisaría y aclararía que las sentencias no son actos cuya naturaleza permite que se dicten en 24 horas, concluiría la inadecuada interpretación del artículo 105 de la Ley de Amparo que realizan los tribunales colegiados.

VIGÉSIMA CUARTA.- Sentencia es la decisión que toma el Órgano Jurisdiccional sobre la causa controvertida, es decir, es un acto jurídico y lógico con el cual se culmina el proceso.

El alcance jurídico de una sentencia emitida en el juicio de garantías, es muy diverso, ya que la misma puede dejar sin efectos un acto o resolución emitida por

una autoridad o bien un órgano jurisdiccional; inclusive, en uso de sus facultades puede ordenar a la autoridad responsable que emita una resolución en determinado sentido; en la práctica, los tribunales resuelven en forma diferente, casos similares, es decir, de acuerdo a su criterio de cada tribunal es como emiten su fallo, pero estos criterios a veces han sido hasta contradictorios entre un tribunal y otro, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de sus facultades establece, mediante jurisprudencia, cual es el criterio a seguir, los que nos lleva a la conclusión de la necesidad de que las personas encargadas de resolver las controversias, estén en constante estudio, preparación y actualización de la materia, con el fin de que el gobernado tenga la certeza de que le resuelven conforme a derecho.

B I B L I O G R A F Í A

1. ARRIOGA VIZCAINO, Adolfo. *Principios del Derecho Fiscal Tributario*, 4º Edición. Porrúa. México 1991.
2. ALCALA ZAMORA, Nieto. *Proceso, Autocomposición y Autodefensa*. Editorial Porrúa, S.A. 4º Edición. México. 1981.
3. ARMIENTA HERNADEZ, Gonzalo. *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*. Porrúa. México 1999.
4. ARREOLA ORTIZ, Leopoldo. *Análisis Comparativo entre el Tribunal Fiscal de la Federación y el Consejo de Estado Francés*. Revista del T.F.F. 3ª Epoca. Año I. 1988.
5. ARREOLA ORTIZ, Leopoldo. *45 años del T.F.F. al Servicio de México*. Tomo II. Ensayos II. 1º Edición. México 1982.
6. BAENES VÁZQUEZ, Javier. *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*. Edit. Civitas. Madrid. 1993.
7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Editorial porrúa, S.A. 7º Edición. México. 1990.
8. CÁRDENAS ELIZONDIO, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*. Editorial Porrúa. México 1997.
9. DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. México. 1988.
10. DE PINA VARA, Rafael y Castillo Larrañaga, José. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Edit. Porrúa. 8ª Edición. México 1969.
11. DELAGADILLO, Humberto. *Principios de derecho Tributario*. Editorial Limusa, S.A., 3º. México. 1988.
12. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México 1981.
13. GARCIA MAYNES, Eduardo. *Introducción General al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, S.A., México 1987.
14. HERRERA CUERVO. Francisco, *Introducción al Derecho Fiscal*. Edit. CLASA. México. 1992.

15. HEUDAN VIRUES, Dolores. *Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*. Cia. Editorial S.A. Biblioteca de Derecho Administrativo Mexicano. México. 1961.
16. HEUDAN, Dolores. *Cuarta Década del T.F.F.* Academia Mexicana de Derecho Fiscal. México. 1971.
17. J. KAYE, Dionisio. *Derecho Procesal Fiscal*. Edit. Themis. 6ª Edición. México. 2000.
18. GOMEZ LARA, Cipriano. *Teoría general del Proceso*. Editorial Harla. México. 1980.
19. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. 9º Edición. Porrúa. México. 2000.
20. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A., 2º Edición. México. 1997.
21. MARGAIN MANATOU, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*. 5ª Edición. Porrúa. México. 1999.
22. MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis. *Derecho Fiscal Mexicano*. Editorial Escasa, 4º Edición. México 1989.
23. MARTÍNEZ Rosaslanda, Sergio. *El ingreso y el Ascenso en los Tribunales Administrativos y en el Consejo de Estado en Francia*. Revista del T.F.F. 3ª Epoca. Año I. 1988.
24. NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México. 1959.
25. NORIEGA, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. Tomo II. Porrúa. 5º Edición. México. 1997.
26. PORRAS LÓPEZ, Armando. *Derecho Fiscal*. 4ª Edición. Editorial Cajica. Puebla. 1991.
27. REYES ALTAMIRANDO, Roberto. *Diccionario de Términos Fiscales*. Editorial Taxxx. 2º Edición. México. 1998.
28. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 1999.
29. SANCHEZ HERNANDEZ, Mayolo. *Derecho Tributario*. Cardenas editor y Distribuidor, segunda edición, México, 1988.

30. SANCHEZ PIÑA, José de Jesús. *Nociones Derecho Fiscal*. Editorial Pac. 1er Edición. México. 1984.
31. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A. México. 1977.
32. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México (1808-1983)*. Editorial Porrúa, S.A.
33. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. *Especialización en Materia Procesal Fiscal*. Tomos I, II y III (primera y segunda parte). Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa. México. 2001.

DICCIONARIOS

34. *Gran Diccionario Jurídico de los Grandes Juristas*. Editorial Libros Técnicos. México. 1997.
35. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico*. Tomo III. Porrúa, S.A. México. 1985.
36. PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa. México. 1992.

LEGISLACIÓN

37. ACUERDO G/10/2001 por el que se determinan los límites territoriales y denominación de las regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, número y sede de sus salas regionales, publicado el 25 de enero del 2001.
38. Código Fiscal de la Federación de 1938.
39. Código Fiscal de la Federación de 1967.
40. Código Fiscal de la Federación de 1981.
41. Código Fiscal de la Federación de 2002.
42. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2002

43. Ley de Justicia Fiscal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de agosto de 1936.
44. Ley del Seguro Social 2002.
45. Ley Federal del Procedimiento Administrativo 2002
46. Ley de Amparo 2002.