



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ACATLAN



"EXEGESIS JURIDICA DEL ARTICULO 71 DEL REGLAMENTO  
INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL  
ADMINISTRATIVA E INCONSTITUCIONALIDAD  
DEL MISMO"

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
DE AVILA HEREDIA DANIEL

ASESOR: FELIPE J. IRIGOYEN PONCE DE LEON

SEPTIEMBRE, 2005

m. 348572



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo reseptonal.

NOMBRE: Daniel de Arriba

Heredia

FECHA: 29-SEPTIEMBRE-2005

FIRMA: [Firma]

*A MIS PADRES:*

*PAULINA HEREDIA ALMIRAZ  
y  
HÉCTOR DE ÁVILA MARQUEZ.*

*POR HABERME REGALADO LO ÚNICO QUE REALMENTE POSEO,  
POR EL AMOR, LA CONFIANZA Y APOYO QUE DE MANERA  
INCONDICIONAL ME BRINDAN DÍA CON DÍA.*

*A MIS HERMANOS, QUIENES SIEMPRE HAN SIDO Y SERÁN PARA  
MI UNA FUENTE DE MOTIVACIÓN Y PARTE MUY ESPECIAL EN MI  
VIDA.*

*A TODOS MIS FAMILIARES Y AMIGOS QUE DE UNA U OTRA  
MANERA CONTRIBUYERON E HICIERON POSIBLE ESTE LOGRO  
QUE COMPARTO CON ELLOS.*

*A MI ASESOR Y SINODALES:*

*LIC. FELIPE DE JESÚS IRIGOEYEN PONCE DE LEÓN.  
LIC. MARÍA EUGENIA PEREDO GARCÍA VILBALOBOS.  
LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO.  
LIC. JUAN MANUEL GOROSTIETA PÉREZ.  
LIC. BERTRAN VELÁZQUEZ GÓMEZ.*

*POR EL APOYO Y ASESORÍA EN LA ELABORACIÓN DEL  
PRESENTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN Y POR LA INVALUABLE  
LABOR DOCENTE QUE DE MANERA ESMERADA REALIZAN EN LA  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ACATLAN".*

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN.

### **CAPÍTULO I. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL AMBITO FEDERAL**

I.1	<u>Concepto de Justicia Administrativa</u> .....	1
I.2	<u>Fundamento Constitucional de la Justicia Administrativa</u> .....	2
I.3	<u>Concepto de Instancia Administrativa</u> .....	3
I.4	<u>Concepto, Naturaleza Jurídica y Elementos de los Recursos Administrativos</u> ....	4
I.4.1	<u>Principios de los Recursos Administrativos</u> .....	7
I.5	<u>Concepto de Recurso de Revocación</u> .....	8
I.5.1	<u>Requisitos de Procedencia del Recurso de Revocación</u> .....	10
I.5.2	<u>Tramitación del Recurso de Revocación</u> .....	11
I.6	<u>Concepto de Recurso de Revisión</u> .....	13
I.6.1	<u>Requisitos de Procedencia del Recurso de Revisión</u> .....	15
I.6.2	<u>Tramitación del Recurso de Revisión y Resolución al Mismo</u> .....	16
I.7	<u>El Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social</u> .....	17
I.7.1	<u>Requisitos de procedencia del Recurso de Inconformidad</u> .....	18
I.7.2	<u>Tramitación del Recurso de Inconformidad y Resolución al mismo</u> .....	19
I.8	<u>Concepto de Juicio de Amparo</u> .....	21
I.8.1	<u>Las Partes en el juicio de Amparo</u> .....	22
I.8.2	<u>Presupuestos Básicos del Juicio de Amparo</u> .....	24
I.8.3	<u>Finalidad del Juicio de Amparo</u> .....	24

### **CAPÍTULO II. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.**

II.1	<u>Antecedentes del Contencioso Administrativo</u> .....	26
II.1.1	<u>Las Bases Para la Administración de la República Hasta la Promulgación de la Constitución</u> .....	27
II.1.2	<u>La Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento</u> .....	28
II.1.3	<u>La Constitución de 1857</u> .....	29
II.1.4	<u>La ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 1865</u> .....	30
II.1.5	<u>La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917</u> .....	31
II.1.6	<u>La Ley de Justicia Fiscal de 1936</u> .....	33
II.1.7	<u>El Código Fiscal de 1938 y la Reforma Constitucional de 1946</u> .....	34
II.1.8	<u>La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de 1966</u> .....	36
II.1.9	<u>Las Reformas Constitucionales de 1967 y 1988</u> .....	38
II.1.10	<u>La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978</u> .....	39
II.1.11	<u>La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996 y su Reforma de 2000</u> .....	40
II.2	<u>El Contencioso Administrativo Federal</u> .....	41
II.2.1	<u>La Justicia Retenida y la Justicia Delegada</u> .....	44
II.2.2	<u>El Contencioso Administrativo de Anulación</u> .....	46
II.2.3	<u>El Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción</u> .....	47
II.2.4	<u>El Contencioso Administrativo en México</u> .....	47
II.3	<u>Naturaleza Jurídica y Fundamento Constitucional del Tribunal Federal de</u>	

<u>Justicia Fiscal y Administrativa</u> .....	49
II.3.1 <u>Estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</u> .....	52
II.3.1.1 <u>Sala Superior</u> .....	52
II.3.1.2 <u>El Pleno de la Sala Superior</u> .....	53
II.3.1.3 <u>Facultades del Pleno de la Sala Superior</u> .....	54
II.3.1.4 <u>Las Secciones de la Sala Superior y sus Atribuciones</u> .....	55
II.3.1.5 <u>Las Salas Regionales</u> .....	57
II.4 <u>Principios Rectores del Juicio de Nulidad</u> .....	58
II.4.1 <u>Principio de Instancia de Parte</u> .....	58
II.4.2 <u>Principio de Agravio Personal y Directo</u> .....	58
II.4.3 <u>Principio de Definitividad</u> .....	60
II.5 <u>Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</u> .....	62
II.5.1 <u>La Competencia por Materia</u> .....	62
II.5.2 <u>La Competencia por Territorio</u> .....	66
II.5.3 <u>La Competencia por Cuantía</u> .....	67
II.6 <u>Trámite del Juicio Contencioso Administrativo Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</u> .....	68

### **CAPÍTULO III. LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO.**

III.1 <u>Concepto de Reglamento</u> .....	80
III.1.1 <u>Jurisprudencia Aplicable</u> .....	84
III.2 <u>La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República</u> .....	89
III.2.1 <u>Jurisprudencia Aplicable</u> .....	91
III.3 <u>Principios que Rigen la Facultad Reglamentaria del Ejecutivo</u> .....	94
III.3.1 <u>Principio de Supremacía de la Ley</u> .....	95
III.3.2 <u>Principio de reserva de ley</u> .....	97
III.3.3 <u>Jurisprudencia Aplicable</u> .....	101
III.4 <u>Elementos y Requisitos de los Reglamentos</u> .....	105
III.5 <u>Diferencias Entre la Ley y el Reglamento</u> .....	107
III.5.1 <u>Jurisprudencia Aplicable</u> .....	109
III.6 <u>Clasificación de los Reglamentos en el Ordenamiento Mexicano</u> .....	110

### **CAPÍTULO IV. INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

IV.1 <u>Naturaleza Jurídica del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</u> .....	114
IV.2 <u>Exégesis Jurídica del Artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</u> .....	118
IV.3 <u>Análisis a la Fracción II, del Artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en Relación con lo Dispuesto por la Fracción V, del Diverso Numeral 231 del Código Fiscal de la Federación</u> .....	125

IV.4	<u>Inconstitucionalidad del Artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por ser Contrario al Principio de Seguridad Jurídica Establecido en el Artículo 14 Constitucional.....</u>	127
IV.5	<u>Inconstitucionalidad del artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por Invadir la Facultad exclusiva del Congreso de la Unión Establecida en el Artículo 73, Fracción XXIX-H, de la Norma Suprema. ....</u>	130
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	134
	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	136

## INTRODUCCIÓN

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como organismo autónomo ubicado en el marco del Poder Ejecutivo Federal, se encuentra únicamente facultado para ejercer las atribuciones que expresamente le confiere la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 y reformada mediante decreto publicado en el citado órgano oficial el 31 de diciembre de 2000.

En este sentido, en ejercicio de la facultad que le está conferida al Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ese órgano publicó en el Diario Oficial de la Federación su reglamento de organización interna, para su entrada en vigor a partir del 1 de enero de 2004, ordenamiento que regula la manera de organización a nivel interno de las Unidades Administrativas y Servidores Públicos integrantes del propio Tribunal; asimismo, en su artículo 71, el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, introdujo cuestiones novedosas en relación al trámite de la prueba pericial en el Contencioso Administrativo Federal, mismas que dada la naturaleza reglamentaria del ordenamiento en que se encuentran establecidas, emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal en mención, se estima que el referido órgano emisor actuó rebasando la facultad que le está conferida en la fracción X, del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que se traduce en la ilegalidad del precepto reglamentario en comento.

Bajo este contexto, si bien es cierto que la fracción X, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, faculta al Pleno de la Sala Superior para emitir su reglamento interior con el objeto del adecuado funcionamiento de las unidades administrativas que lo integran, tal facultad no es absoluta, sino que encuentra su límite y medida en la ley que reglamenta, así como en los principios de reserva y superioridad de la ley.

Con el presente trabajo de investigación, se pretende demostrar la inconstitucionalidad de artículo 71, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que se estima que el precepto en comento es contrario a la garantía de seguridad jurídica establecida en el artículo 14 Constitucional y el órgano emisor del reglamento mencionado invade la atribución del Congreso de la Unión establecida en el numeral 73, fracción XXIX-H de la Norma Suprema, de ahí su relevancia jurídica, atento a que es menester que todas las autoridades actúen en estricto acatamiento a las leyes y reglamentos aplicables a los actos administrativos que emitan, con el objeto de que el principio de legalidad sea respetado y observado en la práctica, es decir, que el mismo trascienda de la teoría.

Con una técnica de investigación documental, el presente trabajo presenta un análisis al procedimiento contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, organismo que constituye la principal instancia de justicia con la que cuentan los gobernados ante los actos administrativos emitidos por autoridades integrantes de la Administración Pública Federal, asimismo, se aborda el procedimiento de desahogo de la prueba pericial en el juicio de nulidad, haciendo énfasis en el nombramiento y pago de gastos y honorarios del perito tercero en discordia partiendo de la regulación existente en el Código Fiscal de la Federación,



para posteriormente hacer un análisis comparativo con lo establecido en el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente a partir del 1 de enero de 2004.

En el primer capítulo del presente trabajo de investigación, se presenta un análisis de la manera en que se encuentra constituida la justicia administrativa federal en nuestro país, se establecen los mecanismos con los que el gobernado puede ante la propia autoridad administrativa en uso de su garantía de audiencia, desvirtuar hechos u omisiones en un procedimiento administrativo, o bien, ya emitido el acto de la administración, el medio de defensa con el cual puede lograr la revocación o reforma del mismo, haciendo referencia a los recursos administrativos más importantes en nuestro sistema jurídico, es decir, el recurso de revocación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social. Finalmente, de manera breve, se hace referencia a los presupuestos básicos del juicio de amparo que se tramita ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y que constituye la última instancia de defensa del gobernado en materia fiscal y administrativa.

En el segundo capítulo, se realiza una semblanza histórica de la institución jurídica del contencioso administrativo federal en el Estado Mexicano, su evolución hasta llegar a la manera en que está constituido hoy en día, se analiza la integración y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, su competencia territorial, material y por cuantía, se expone de manera sucinta el procedimiento del juicio de nulidad que se lleva ante el órgano jurisdiccional en cita, haciendo especial énfasis en el procedimiento de desahogo de la prueba pericial.

En el tercer capítulo, se establece una definición de reglamento, se realiza un estudio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República y se mencionan los principios que la rigen, los tipos de reglamentos que admite el ordenamiento mexicano, analizando tanto la doctrina de renombrados juristas mexicanos, como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial Federal.

El cuarto capítulo, constituye un estudio de la naturaleza jurídica del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se realiza la exégesis jurídica al numeral 71, del ordenamiento citado y se realiza un análisis comparativo en lo relativo al nombramiento del perito tercero en discordia y el pago de gastos y honorarios del mismo a la luz de lo dispuesto en el numeral citado, en relación a lo establecido en el precepto 231 del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, se analiza el artículo 71 del Reglamento Interior del Órgano Jurisdiccional en comento, en relación con el principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 14 Constitucional y con la facultad del Congreso de la Unión, establecida en la fracción XXIX-H, del artículo 73 de la Norma Suprema, ello con el objeto de demostrar la inconstitucionalidad del precepto reglamentario citado en primer término.

## **CAPÍTULO I. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL AMBITO FEDERAL.**

### **I.1 Concepto de Justicia Administrativa.**

En la actualidad, la acción administrativa se desarrolla en un círculo de obligaciones gubernamentales que a su vez originan derechos para los administrados, entre los cuales destaca el del mantenimiento de la legalidad del orden jurídico previamente establecido. La legislación positiva del Estado Mexicano, además de contener ordenamientos impositivos tributarios y administrativos, debe reconocer y garantizar los derechos de los administrados estableciendo instrumentos jurídicos para su defensa, es decir, instituir mecanismos que controlen el poder público y de esa manera se garantice la legalidad de todo acto administrativo.

Un aspecto importante del estado de derecho, lo constituye la vinculación existente entre la posibilidad de que el administrado cuente con instrumentos para la defensa de sus derechos y la existencia de mecanismos de control de la Administración Pública, estos mecanismos se traducen en las vías de acceso a la propia administración o bien a la jurisdicción, ya sea ésta la del Contencioso Administrativo Federal o la de los Tribunales de la Federación, constituyendo verdaderos medios de defensa y contención del poder.

*" El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la actuación de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de algunos de los elementos del acto administrativo: competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrar en la Legislación Administrativa, medios eficaces para su reestablecimiento. "* <sup>1</sup>

Es aquí donde encuentra su campo de acción la justicia administrativa, que en sentido amplio, puede entenderse como el conjunto de instrumentos jurídicos que se encuentran establecidos en el Ordenamiento Jurídico, cuyo objeto es tutelar los derechos subjetivos de los administrados frente a la actuación de la Administración Pública Federal.

*" La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen los recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos. "* <sup>2</sup>

El procesalista Mexicano José Ovalle Fabela, entiende comprendidos en el término justicia administrativa tanto a los órganos como a su función jurisdiccional, cuanto al propio proceso administrativo.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> CASTREJON GARCIA, Gabino E. "Derecho Administrativo II". Segunda Edición, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México 2002, pág. 391

<sup>2</sup> SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo, Segundo Curso" Decimonovena Edición, Editorial Porrúa, México 1999, pág. 753.

Concepto más amplio en el tema que nos ocupa, sostiene Héctor Fix Zamudio, al establecer:

*"...la justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados, frente a la actividad administrativa, es decir, como señalamos anteriormente y sólo en vía de ejemplo, la justicia administrativa comprendería las leyes del procedimiento administrativo; los recursos internos; el ombudsman; el Comisionado o las Comisiones para la vigilancia de los medios de la informática, así como cualquier otro tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas..."*<sup>4</sup>

Así, el gobernado para conseguir que la actuación de las autoridades administrativas federales se encuentre estrictamente apegada a derecho, tiene diversos mecanismos contemplados en el Ordenamiento Mexicano, mismos que constituyen instrumentos o especies del género justicia administrativa, que son los que se mencionan a continuación:

- Las Instancias Administrativas
- Los Recursos Administrativos
- El Juicio Contencioso Administrativo
- El juicio de Amparo

De las instituciones jurídicas antes señaladas, las dos primeras tienen lugar ante la propia Administración Pública Federal, la tercera ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, finalmente, la cuarta ante los Tribunales Federales del Poder Judicial de la Federación. Cabe señalar que en el presente trabajo de Investigación, se hará especial énfasis en el Contencioso Administrativo Federal, dado que ello conviene para lograr el objetivo planteado.

## **1.2 Fundamento Constitucional de la Justicia Administrativa.**

Dado que la justicia administrativa es el conjunto de instrumentos jurídicos que se encuentran establecidos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano, cuyo objeto es tutelar los derechos subjetivos e intereses jurídicos de los administrados frente a la actuación de la Administración Pública, para así salvaguardar sus garantías de audiencia y legalidad en materia fiscal y administrativa, su fundamento constitucional lo

---

<sup>3</sup> OVALLE FAVELA José, "Algunas Consideraciones Sobre la Justicia Administrativa en el Derecho Comparado y en el Ordenamiento Mexicano", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, número 110, mayo-agosto de 1978, tomo XXXIII, pág 439, citado por VAZQUEZ ALFARO, José Luis, "Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Mexicana en el Ordenamiento Mexicano" Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991, pág. 26.

<sup>4</sup> FIX ZAMUDIO, Hector, "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano" El Colegio Nacional, pág. 53.

encontramos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello es así, toda vez que el artículo 14 de nuestra Norma Suprema, en su segundo párrafo, establece que *"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."*

El precepto constitucional en análisis aplicado al Derecho Administrativo, obliga a las autoridades que integran la Administración Pública a respetar la garantía de previa audiencia en favor de los gobernados, cuidando básicamente que las formalidades exigidas para la emisión de actos administrativos sean observadas en la práctica, con el objeto de no dejar en estado de indefensión a los particulares antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, sobre todo cuando la Administración Pública exige el pago obligatorio de contribuciones, sus accesorios o aprovechamientos, es aquí, cuando la justicia administrativa surge y con ella la garantía constitucional del derecho de audiencia de los gobernados.

Especial mención requiere el artículo 16 Constitucional, del cual se desprende principio de legalidad que es base de la justicia administrativa, al señalar 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..."*.

El precepto constitucional antes referido, contiene lo que conocemos en México como el principio de legalidad, esto es, de que todas las autoridades del Estado deben ajustarse en la emisión de sus actos, a las leyes y reglamentos que sean aplicables a sus actuaciones, respetando y siguiendo todas las formalidades del procedimiento para que el ejercicio de sus funciones sea válido y eficaz. En relación con los actos administrativos que no se ajusten a las normas jurídicas que los estatuyen, son procedentes en beneficio del administrado, los mecanismos establecidos en el Ordenamiento Mexicano para controvertirlos, y obtener su modificación, o anulación, como es el caso de los Recursos Administrativos, el Contencioso Administrativo Federal y el Juicio de Amparo, de acuerdo a las formalidades y requisitos de procedencia de cada uno en particular, en los cuales el promovente generalmente exige que las formalidades del procedimiento se respeten y que las autoridades hagan exclusivamente lo que la ley les permite, sin ir más allá de la misma, es decir, que la garantía de legalidad sea respetada.

### **1.3 Concepto de Instancia Administrativa.**

Las instancias administrativas son procedimientos que se inician a petición o solicitud del particular, con el objeto de aportar los documentos idóneos que al derecho del interesado convenga, con relación a un procedimiento administrativo iniciado por la autoridad. Las instancias administrativas se encuentran establecidas en la legislación y tienen el objeto de que previamente a la emisión del acto administrativo que crea una situación jurídica concreta al particular, la garantía de audiencia del administrado sea respetada durante el desarrollo del referido procedimiento.

*" I. Las instancias administrativas que son comunes sobre todo en materia fiscal, tales como la de devolución de lo pagado indebidamente, de compensación, de prescripción, de caducidad o de aclaración o rectificación de actos administrativos, se deben tramitar previamente a los recursos administrativos, y en esencia sólo buscan el reconocimiento de un derecho, rectificar o modificar un acto administrativo, subsanar la emisión de un procedimiento viciado, y con ello se debe evitar los medios de defensa legal que puede hacer valer el contribuyente.*

*La instancia administrativa es un procedimiento que se inicia a petición o solicitud del particular para hacer la aclaración de un acto administrativo que padece vicios o errores, que está incompleto o impreciso, y que también lleva como finalidad exigir el reconocimiento o el respeto de un derecho o la aclaración de una actuación de la autoridad administrativa que no ha cuidado las formalidades legales de un procedimiento en la misma materia."*<sup>5</sup>

Cabe señalar que la diferencia sustancial de las instancias administrativas con los recursos que se tramitan de igual manera ante la autoridad administrativa, es que en estos últimos existe una resolución definitiva notificada al particular que ocasiona a éste una situación jurídica concreta, mientras que en las instancias administrativas, no existe una resolución definitiva, toda vez que de existir ésta, la manera de impugnarla para eventualmente obtener una modificación o bien su revocación definitiva, sería mediante el recurso administrativo contemplado en la ley de la materia de que se trate, respetando las formalidades y requisitos de procedencia establecidos en la misma.

#### **I.4 Concepto, Naturaleza Jurídica y Elementos de los Recursos Administrativos.**

Como derecho de los administrados en el orden administrativo se encuentra el respeto a la garantía de legalidad establecida en el artículo 16, de la Norma Suprema en todas las actuaciones de las autoridades administrativas, sin embargo, para el caso de que la garantía en comento no sea respetada, el particular está habilitado para exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas para ese efecto. La forma de proteger por parte del administrado sus derechos ante la actuación de la autoridad administrativa, es a través de los recursos administrativos que se traducen en medios legales con que aquél cuenta para obtener el retiro, la reforma o la anulación del acto considerado lesivo.

Los recursos administrativos son el medio de defensa legal creado en favor de los administrados afectados por un acto definitivo emitido por la Administración Pública Federal, para que en ejercicio de su garantía de audiencia, soliciten a la autoridad emisora del acto, el superior jerárquico, o a un órgano especial creado para ese efecto de conformidad con la ley o reglamento según sea el caso, la revocación o modificación de la resolución considerada ilegal.

<sup>5</sup> SANCHEZ GOMEZ, Narciso. "Segundo Curso de Derecho Administrativo" Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1998, págs. 418 y 419.

El Administrativista Alfonso Nava Negrete, al definir al recurso administrativo señala:

*"...es la denominación que la ley da a los procedimientos administrativos de impugnación de los actos de la misma naturaleza, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquélla no las autoriza como medios de impugnación."*<sup>6</sup>

Para el fiscalista Emilio Margain Manautou, "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"<sup>7</sup>

De los diversos conceptos de recurso administrativo que la doctrina registra, merece cita especial el del maestro Gabino Fraga, quien al definir al recurso administrativo afirma:

*"...es 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 administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo"*<sup>8</sup>.

Así, el recurso administrativo permite al particular alegar por escrito, ofrecer pruebas y le confiere el derecho de que su instancia sea resuelta en un periodo de tiempo establecido en la ley o reglamento que regule el medio de defensa de que se trate y que esa resolución sea emitida conforme a derecho, con lo cual alcanza eficacia la garantía de audiencia plasmada en el artículo 14 Constitucional, e indirectamente también cobra vigencia la garantía de legalidad establecida en el numeral 16 de nuestra Ley Suprema, toda vez que al revisarse los actos que son motivo de una impugnación, se debe dictar una resolución por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento propio del recurso, dándole a conocer al recurrente en forma personal la resolución del mismo.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los recursos administrativos, puede afirmarse que estos son un derecho subjetivo del administrado, un acto jurídico y un medio de defensa, en atención a las siguientes consideraciones:

<sup>6</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, "Recursos Administrativos", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México 2001, Tomo IV, P-Z, pág. 3214.

<sup>7</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano" Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1983, pág. 162 a 164.

<sup>8</sup> FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1979, pág. 439.

a) El recurso administrativo es un derecho subjetivo de que dispone el administrado para solicitar la revocación o modificación de un acto de la Administración Pública, es decir, se trata de la posibilidad de que tiene el particular para recurrir una resolución administrativa que lesiona sus derechos y desde el momento en que se presenta el escrito respectivo, se pone en movimiento el órgano administrativo para que resuelva la pretensión deducida. Al concebirse el recurso administrativo como un derecho subjetivo al administrado, nos conduce a sostener que representa una protección que el legislador le ha dado para que exija a la Administración Pública, que se ajuste a las leyes o reglamentos que rijan sus actos.

b) El recurso administrativo es un acto jurídico porque el ejercicio concreto del derecho a recurrir, es una declaración unilateral y externa de voluntad tanto del particular recurrente, como de la Administración Pública que conoce y resuelve el asunto, esto es, la manifestación de voluntad se produce a instancia de parte y se concluye de oficio. Cabe mencionar que al resolverse el recurso, se corrobora la existencia de un acto definitivo de la administración pública que confirma, revoca o modifica otro acto administrativo que fue materia de impugnación.

c) El recurso administrativo es un medio de defensa, dado que mediante el escrito de interposición del recurso debidamente presentado por el particular, se inconforma ante la Administración Pública en contra de un acto administrativo lesivo de sus derechos y ese medio de defensa tiene que admitirse si se interpuso en tiempo, ante autoridad competente, en donde se deben seguir las formalidades del procedimiento respectivo y que la resolución que recaiga, también esté revestida de la debida fundamentación y motivación para que el medio de defensa resulte eficaz, conveniente y apegado a derecho.

Como elementos y requisitos constitutivos de los recursos administrativos, que la doctrina administrativa ha aceptado como presupuesto básico para la existencia jurídica de dicho medio de defensa, podemos mencionar:

1.- La existencia de una ley que establezca el recurso de que se trate y determine la autoridad competente ante la cual se deba interponer el recurso.

2.- Una resolución administrativa emitida por la Administración Pública Federal que es la base de la impugnación, al constituir la materia del medio de defensa. Cabe señalar, que la resolución mencionada, debe tener el carácter de definitiva, entendiéndose por éstas, las resoluciones que emitidas por la autoridad, ésta ya no puede modificarlas por sí misma, por lo que deben producir sus efectos dada su naturaleza ejecutiva.

3.- La resolución definitiva debe afectar o lesionar el interés jurídico del particular, es decir, sólo quien resulte lesionado en sus intereses puede hacer valer el recurso. Caso contrario, el recurso intentado caerá en una causal de improcedencia, por lo que se sobreseerá, dicho de otra forma, si el acto es general o impersonal, no causa un agravio jurídico, por tanto no existirá interés jurídico y el recurso será improcedente.

4.- Un plazo para la interposición del recurso, con lo que se pretende dar definitividad al acto con el transcurso del tiempo.

5.- La fijación legal de la forma de presentación del recurso y del procedimiento de resolución del mismo.

6.- Un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas para sustanciarlo, lo cual otorga al administrado la posibilidad de mostrar la ilegalidad de la resolución recurrida a través de las que ofrezca.

7.- La obligación que tiene la autoridad de dictar una nueva resolución administrativa en cuanto al fondo del asunto planteado, la cual puede ser en el sentido de revocar o modificar total o parcialmente el acto recurrido, o bien la confirmación o el sobreseimiento del recurso intentado.

La doctrina ha reconocido como ventajas de los recursos administrativos la posibilidad del particular de que ante un acto administrativo lesivo de sus derechos, lo recurra ante la autoridad administrativa y al hacerlo de acuerdo a las formalidades exigidas en el ordenamiento que regule el medio de defensa de que se trate, el órgano de la Administración Pública competente para resolver el mismo, lo haga en un tiempo determinado y la resolución debe dictarse conforme a derecho, con lo cual, la impartición de justicia, sería más expedita, lo que evitaría un recargo a las labores del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación

Aunado a lo anterior, se considera como una segunda ventaja el hecho de que el medio de defensa en mención permite a la autoridad administrativa revisar sus actuaciones y así, previamente a la impugnación jurisdiccional, subsanar las posibles deficiencias que pudieran existir en los actos administrativos que emita.

No obstante las ventajas mencionadas, en la actualidad existe una tendencia generalizada en la Administración Pública Federal de confirmar las resoluciones recurridas, ello en gran medida debido a que la autoridad administrativa al resolver el medio de defensa intentado por el particular se convierte en juez y parte, lo que se traduce en una grave deficiencia de este medio de defensa en particular, lo cual ha dado lugar a innumerables debates doctrinarios en donde se discute la eficacia de los recursos administrativos como instrumento de la justicia administrativa; sin embargo, lo cierto es que al recurso administrativo se le mantiene en la mayoría de las legislaciones del mundo occidental y en casi la totalidad de las leyes administrativas mexicanas, por lo cual, conserva su crédito de vía eficaz y necesaria para el control de la legalidad de los actos administrativos. La imperfección que en la práctica adquiere, en las administraciones no acostumbradas o resistentes a ese y a otros controles de legalidad, evidencia su difícil papel pero no su inutilidad.

#### **1.4.1 Principios de los Recursos Administrativos.**

La existencia y tramitación del recurso administrativo está sujeta a una serie de principios o directrices que regulan su procedimiento y que en el caso del medio de defensa en análisis, son los que se mencionan a continuación.



**Principio de Instancia de Parte.** La tramitación del recurso requiere de instancia de parte que ponga en movimiento el aparato administrativo de revisión, dado que la autoridad por sí sola no puede tramitarlo.

**Principio de Verdad Material.** Significa que la autoridad para resolver lo que legalmente proceda, debe allegarse de todos los elementos que considere conducentes con el fin de tomar una decisión justa.

**Principio de Celeridad.** La admisión o aceptación del recurso, la instrucción o preparación de pruebas, informes y elementos de juicio y decisión en general, así como la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento, deben realizarse con celeridad y agilidad, sin implicar obstáculos, requisitos innecesarios y demoras.

**Principio de Debido Proceso.** Consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha interpretado como una garantía de los gobernados, la cual puede derivarse en los siguientes derechos:

- a) Que el recurso sea tramitado y resuelto por autoridad competente.
- b) Que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, los cuales deben ser analizados y valorados por la autoridad.
- c) Que se le permita ofrecer y rendir pruebas.
- d) Que se le deje constancia por escrito de todas las actuaciones.
- e) Que la tramitación del recurso sea ágil, sin trámites que dificulten su desarrollo.
- f) Que el particular conozca todas las actuaciones administrativas
- g) Que la resolución que resuelva en definitiva el recurso intentado, se encuentre debidamente fundada y motivada.

### 1.5 Concepto de Recurso de Revocación.

El administrativista Gabino Eduardo Castrejón García, refiriéndose a la etimología de la palabra revocar, afirma que *"...es dejar sin efectos un acto jurídico, en particular un acto administrativo. La voz procede de revocatio, nuevo llamamiento. En términos generales es dejar sin efectos una decisión. Comprende también la anulación, situación de una orden o fallo por una autoridad administrativa."*<sup>9</sup>

El recurso de revocación en nuestro país, se encuentra contemplado en el Título Quinto, Capítulo I, Sección Primera, del Código Fiscal de la Federación y es un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo dictado en materia fiscal federal. El medio de defensa en mención, tiene la finalidad de que la autoridad competente para resolverlo, lo revoque, o reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y por tanto, la inoportunidad de la resolución administrativa recurrida.

Cabe mencionar que el recurso de revocación contemplado en el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, es procedente exclusivamente en contra de actos administrativos dictados en materia fiscal federal.

<sup>9</sup> CASTREJON GARCIA, Gabino E. "Derecho Procesal Administrativo" Segunda Edición, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México 2001, pág. 404.

Ello es así, toda vez que el numeral mencionado, textualmente establece:

**"Artículo 116.** *contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación."*

La procedencia del recurso de revocación, se encuentra establecida en el artículo 117 del Código Fiscal Federal, al establecer que el recurso es procedente en contra de las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

"...

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

*II. Los actos de autoridades fiscales federales que:*

- a) *Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.*
- b) *Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.*
- c) *Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.*
- d) *Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código."*

El inciso c) de la fracción I, del artículo 117 antes transcrito, se complementa con lo establecido en el primer párrafo del numeral 142 de la Ley Aduanera, que en lo sustancial establece que contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras, procederán los recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

El recurso de revocación, de conformidad con el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, resulta optativo para el interesado, de donde se sigue que el particular no se encuentra obligado a agotar la vía administrativa antes de promover juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sin embargo, si elige el recurso de revocación o por el contrario, el juicio de nulidad para impugnar un acto

administrativo que considera lesivo a su interés jurídico, deberá impugnar los antecedentes o consecuentes del mismo acto, en la vía que eligió en primer término.

### **1.5.1 Requisitos de Procedencia del Recurso de Revocación.**

Como presupuesto básico para la procedencia del recurso de revocación, se encuentra la existencia de una resolución definitiva en materia fiscal federal, entendiéndose por ésta, aquél acto que emitido por la autoridad y notificado al gobernado, ya no puede ser modificado por aquélla, por lo que debe producir sus efectos dada su naturaleza ejecutiva.

Aunado a lo anterior, es de señalarse que la procedencia del recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación, se ve constreñida entre otros, al requisito de que la resolución que se recurre, afecte los intereses jurídicos del promovente, lo que significa que la procedencia de dicho medio de defensa dependerá entre otras cosas, de que el interesado sufra un perjuicio directo y actual en su esfera jurídica causada por la resolución que impugna.

La interposición del recurso es a instancia de parte, es decir, el interesado deberá promover el recurso a través de un escrito, el cual de conformidad con el artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, deberá contener:

*" I. El nombre, la denominación o razón social, y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.*

*II. La autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.*

*III. La dirección para recibir notificaciones.*

*IV. La resolución o el acto que se impugna.*

*V. Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.*

*VI. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate."*

Además del escrito de interposición del recurso, el promovente debe acompañar al mismo los documentos a que hace alusión el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, mismos que se mencionan a continuación:

- a) Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro, o en tratándose de personas morales, o bien, las documentales en las que conste que la personalidad con la que promueva ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada.*
- b) El documento en el que conste el acto que impugna.*
- c) La constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia de notificación o cuando la diligencia se hubiere practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de una negativa ficta.*
- d) Las pruebas documentales que ofrezca.*

Por la importancia de acompañar al escrito de interposición del recurso los documentos señalados en los incisos a), b) y c), en caso de que el promovente fuese omiso en hacerlo, se requerirá a éste para que los presente a los cinco días de la notificación del proveído en que se le requieran. De no cumplir el interesado con lo requerido, la autoridad tendrá por no interpuesto el recurso. Por otra parte, si al interponer el recurso no se acompañaran las documentales ofrecidas como prueba, la autoridad requerirá al recurrente para que las presente dentro del término de cinco días de notificado el auto en que se requieran los medios de prueba. Una vez transcurrido dicho término si el promovente del recurso no cumpliera con lo requerido, las pruebas se tendrán por no ofrecidas.

### **1.5.2 Tramitación del Recurso de Revocación.**

El escrito de interposición del recurso, en forma genérica debe presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos, sin embargo, la regla general admite dos excepciones, mismas que se encuentran establecidas en el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, es decir, cuando en el recurso se alegue que el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a derecho (artículo 127), el recurso podrá hacerse valer en cualquier tiempo antes de la publicación de la convocatoria en primera almoneda, y la segunda excepción es en el caso de que mediante el recurso se hagan valer violaciones en el avalúo a los bienes embargados por el interesado o por los acreedores de éste, caso en el cual, el recurso debe hacerse valer a los 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del avalúo de que se trate, (artículo 175 del Código Fiscal Federal).

Interpuesto el recurso, pueden darse las siguientes circunstancias:

a) Si el promovente al interponer el recurso de revocación cumplió con todos los requisitos exigidos por los artículos 18 y 122, del Código Fiscal Federal y se acompañaron al escrito de mérito las documentales señaladas en el diverso numeral 123 del mismo ordenamiento, la autoridad debe emitir un auto admisorio del recurso.

b) Si el promovente es omiso en señalar en su escrito de interposición del recurso, los requisitos establecidos en las fracciones I, y II, del artículo 122 del Código Fiscal Federal, es decir, el acto definitivo o los agravios que se le hubieran ocasionado con la emisión del mismo, o bien fue omiso en acompañar a su escrito los documentos que mencionan las fracciones I, II y III, del artículo 124 del último ordenamiento mencionado, la autoridad deberá emitir auto donde le requiera para que aquél aclare su recurso o presente los documentos requeridos, respectivamente, de no cumplir el requerimiento la autoridad tendrá por no interpuesto el recurso por no haberse cumplido los requisitos de procedencia del medio de defensa intentado.

c) Si el promovente fue omiso en presentar las pruebas ofrecidas en el recurso, la autoridad emitirá un auto en donde requiera al promovente para que en el plazo de cinco días las presente, si no acontece de esa manera, la autoridad tendrá por no ofrecidas las pruebas requeridas y resolverá el medio de defensa con los elementos con que hasta ese momento cuente para ello, lo anterior sin perjuicio de que de conformidad con el artículo 130 del Código Fiscal Federal, las pruebas supervenientes puedan presentarse hasta antes de la resolución del recurso.

d) Si el promovente presenta su escrito de interposición de recurso ante autoridad fiscal incompetente, de conformidad con el artículo 120 del Código Fiscal Federal, ésta lo turnará ante la que sea competente para resolverlo, caso en el cual, se tendrá por interpuesto el recurso en la fecha en que fue presentado en primer término, es decir, cuando lo presentó ante la autoridad fiscal incompetente.

En el recurso de revocación pueden hacerse valer todo tipo de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones, no obstante ello, no se considera comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o en documentos agregados a ellos (artículo 130 del Código Fiscal de la Federación).

Asimismo, en la última parte del artículo 130 del Código Fiscal de la Federación, se establece que para el trámite de las pruebas ofrecidas y admitidas, será aplicable en lo conducente, lo dispuesto en el Título VI, Capítulo VII, del mismo, es decir, el procedimiento probatorio para el Contencioso Administrativo Federal, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 131 del Código Fiscal Federal, constriñe a la autoridad a emitir resolución al recurso a los tres meses de interpuesto, de no hacerlo en ese término, el silencio de la autoridad puede interpretarse como una confirmación del acto impugnado, de darse este supuesto, el recurrente se encuentra facultado para impugnar esa confirmación ficta del recurso vía contencioso administrativo federal ante los Tribunales Administrativos.

La resolución que pone fin al recurso de revocación debe estar fundada en derecho y debiera ser exhaustiva, es decir, deberá resolver todos y cada uno de los puntos controvertidos por el oferente, dado que en el recurso de revocación, el recurrente fija la materia del recurso. Cuando uno de los agravios esgrimidos por el recurrente sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

Una vez analizados los agravios del promovente, la autoridad emitirá su resolución, misma que podrá:

- Desechar el recurso por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo si se da el caso.
- Confirmar el acto impugnado.
- Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.
- Dejar sin efectos el acto impugnado.
- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Si la resolución del recurso ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que la resolución se encuentre firme.

## 1.6 Concepto de Recurso de Revisión.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Agosto de 1994, vigente desde el 1º de junio de 1995, en su Título Sexto, Capítulo I, contempla el recurso de revisión, el cual es resultado de una simplificación y unificación de los recursos administrativos contenidos en otras leyes y reglamentos administrativos de carácter federal, con las salvedades que los propios ordenamientos previenen.

El recurso de revisión, es un medio de defensa legal de que dispone el particular afectado por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas federales que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente. El medio de defensa en mención, tiene la finalidad de que la autoridad superior en jerarquía a la emisora del acto administrativo, lo revoque o reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y por tanto, la inoportunidad del mismo.

Cabe señalar que de conformidad con el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las disposiciones de dicho ordenamiento le son aplicables a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, así como a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, por tanto el Título Sexto, Capítulo I, de la Ley en mención, es decir, lo relativo al recurso de revisión, se limita a los actos y procedimientos de los organismos antes mencionados.

En consecuencia, quedan excluidas a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las materias de carácter fiscal en tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas, así como las materias de responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria, laboral y al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

En adición a lo anterior, para las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, de conformidad con el numeral en consulta, únicamente les es aplicable el Título Tercero A, del ordenamiento en análisis.

La procedencia del recurso de revisión se constriñe a los actos, procedimientos y resoluciones de los organismos antes mencionados y la interposición del medio de defensa en estudio es optativa.

Lo anterior se afirma, toda vez que si bien no se establece expresamente el carácter optativo del recurso, la optatividad del mismo se desprende del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al señalar:

**"ARTICULO 83.-** *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 revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda. "*

Como se observa, el recurso de revisión es procedente en contra de actos y resoluciones que emitan las autoridades administrativas, a lo que se suma que el gobernado afectado por el acto administrativo también tiene la posibilidad de acudir

directamente al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, atento que en el precepto en consulta textualmente se dice: "... o la vía jurisdiccional que corresponda ...". Por lo que se debe entender que el particular afectado por un acto de autoridad administrativa centralizada o descentralizada tiene el derecho optativo para intentar el recurso de revisión ante las autoridades administrativas, o bien, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Similar criterio ha sostenido el Poder Judicial de la Federación, al emitir la tesis aislada cuyo rubro y texto son:

**"AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS. RESULTA PROCEDENTE AUN SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.** Si bien conforme a las últimas reformas la Ley Federal de Entidades Paraestatales incluye en la aplicación de sus preceptos al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y que, por tanto, el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se debe agotar en contra de los actos y resoluciones que emitan sus autoridades, sin embargo, tal procedencia también implica la posibilidad de acudir al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, atento que en el citado precepto textualmente se dice: "... o la vía judicial que corresponda ...". Por lo que se debe entender que el particular afectado por un acto de autoridad administrativa centralizada o descentralizada tiene el derecho optativo para intentar el recurso de revisión ante las autoridades administrativas, o bien, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; sin embargo, los preceptos que establecen los citados medios de defensa, aún resultan imperfectos no obstante sus reformas, pues en el que regía al procedimiento administrativo no se preveía la suspensión del acto impugnado como en el juicio de garantías, ni tenía dicho tribunal competencia para conocer de este tipo de asuntos, lo que motivó las reformas al invocado artículo 83 de la ley, con lo que se pretende solucionar ambas circunstancias, al no satisfacerse plenamente en la norma los requisitos de la opcionalidad porque no se contemplaba en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal la suspensión del acto, ni éste tenía en su calidad de autoridad la competencia definida para conocer de tales asuntos, lo que se traduce en una imposición contraria al espíritu de la ley que precisamente se refiere a la facultad de la opción, que se transgrede a virtud de la imperfección de la norma, por lo que no se actualiza la causal de improcedencia a que se contrae la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo. Es de aclarar que de una interpretación sistemática de la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo rubro señala: "AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ÉSTA MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN.", se advierte que la misma únicamente se ocupa de la obligatoriedad del quejoso de agotar el recurso de revisión sin pronunciarse expresamente en relación con la hipótesis por la cual la ley otorga a favor del particular el derecho de opción para elegir entre el recurso administrativo o interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la

*Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; es de agregar que resulta innegable que en todo procedimiento seguido en forma de juicio, las causales de improcedencia deben estar plenamente acreditadas en autos para que se surtan, por lo que si en el caso se advierte que las normas que rigen los recursos y medios de defensa que le podrían imponer la falta de definitividad, como causal de improcedencia en el juicio de amparo, aún no se habían perfeccionado y al ser imperfectas, su aplicación no se ajusta al principio procesal aludido y la improcedencia en el juicio de amparo no se puede tener como plenamente acreditada. Es decir, que a juicio de este tribunal, el determinar la improcedencia del juicio, con apoyo en una norma que establece un recurso que otorga al particular la facultad o el derecho de opción entre dos vías, y por razón de carácter estrictamente legislativo, no se puede hacer uso de la citada opción, porque una de las vías establecidas aún no se encontraba regulada, es indudable que la causal de improcedencia de falta de definitividad no se actualiza por no agotar el recurso, pues, como ya se dijo, las causales de improcedencia del juicio constitucional deben estar plenamente configuradas en la ley, además de estar plenamente demostradas y no inferirse a base de presunciones, establecerse por analogía o por mayoría de razón, ya que, de lo contrario, el determinar que es improcedente el juicio con apoyo en un recurso que se establece en una ley imperfecta que deja al particular en estado de indefensión, pues de agotar la segunda de las vías, en ella no establecía la suspensión ni se definía la competencia de la autoridad, para este efecto, lo que deja en estado de indefensión y hace que pierda el juicio de amparo una de sus principales características que le han dado prestigio y confiabilidad, que ésta es una institución de buena fe, máxime que en el caso la definitividad del acto no lo puede determinar la Ley de Amparo, sino aquellas que rigen el acto y dada la imperfección de éstas, no pueden servir de apoyo para decretar la improcedencia del juicio.*"<sup>10</sup>

#### **1.6.1 Requisitos de Procedencia del Recurso de Revisión.**

Como presupuesto básico para la procedencia del recurso de revisión, se encuentra la existencia de un acto o una resolución definitiva emitida por una autoridad administrativa federal que ponga fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelva un expediente.

Aunado a lo anterior, es de señalarse que la procedencia del recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se ve constreñida entre otros, al requisito de que el acto o resolución que se recurre afecte los intereses

<sup>10</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, abril de 2002, página 1211.

**SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**  
*Amparo en revisión 676/2001. Societ  Des Produits Nestlé, S.A. 28 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.*  
*Nota: La tesis citada aparece publicada con el número 2a.JJ. 82/2000, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena  poca, Tomo XII, septiembre de 2000, página 49.*  
*El artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2000.*  
*Nota: Por ejecutoria de fecha 2 de julio de 2004, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 80/2004-SS en que particip  el presente criterio.*



jurídicos del promovente, lo que significa que la procedencia del medio de defensa en cita dependerá entre otras cosas, de que el interesado sufra un perjuicio directo y actual en su esfera jurídica ocasionada por la emisión del acto que recurre.

El recurso de revisión, debe presentarse a instancia de parte a través de escrito, mismo que de conformidad con el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, debe contener:

“ ...

*I. El órgano administrativo a quien se dirige;*

*II. El nombre del recurrente, del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;*

*III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;*

*IV. Los agravios que se le causan;*

*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 acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído solución alguna, y*

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

La documentación requerida por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, consistente en el acto impugnado y su constancia de notificación, así como la escritura pública con la que se acredite la personalidad del promovente, deben necesariamente presentarse con el escrito de interposición del recurso debidamente suscrito por el recurrente, de lo contrario la autoridad desechará el medio de defensa intentado con fundamento en el artículo 88 del último ordenamiento mencionado.

#### **1.6.2. Tramitación del Recurso de Revisión y Resolución del mismo.**

El recurso de revisión, de conformidad con el artículo 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, debe interponerse en el plazo de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución o acto que se recurra ante la autoridad que lo emitió. El medio de defensa en cita es resuelto por el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto, salvo en el caso de que dicho acto hubiere sido emitido por el Titular de la dependencia, en cuyo caso, el recurso de revisión debe ser resuelto por éste.

La resolución del recurso de revisión, debe estar fundada en derecho y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, sin embargo, cuando

uno de ellos sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen del mismo.

El sentido de la resolución administrativa que resuelve el recurso de revisión, de conformidad con el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, puede:

“... ”

*I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;*

*II. Confirmar el acto impugnado;*

*III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente, y*

*IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.”*

En beneficio del recurrente, la autoridad que conoce del recurso se encuentra facultada para corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, no obstante, esa suplencia se limita a la cita de preceptos indebidamente mencionados por el recurrente, sin que la autoridad se encuentre facultada para cambiar los hechos expuestos en el recurso, ni ir más allá de los agravios esgrimidos por el recurrente, dado que los actos administrativos no pueden ser anulados de oficio, es decir, sin haber sido impugnados directamente por el promovente.

La resolución recaída al recurso de revisión, en caso de resultar procedente una modificación a la resolución recurrida, debe expresar con claridad los actos que se modifiquen y si dicha modificación es parcial, se debe precisar con claridad el sentido de ésta.

#### **1.7 El Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.**

El recurso de inconformidad se encuentra establecido en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social vigente, así como en el Reglamento del Recurso de inconformidad, y es un medio legal de que disponen los patrones y demás sujetos obligados, los asegurados o sus beneficiarios cuando consideren lesivo a sus derechos algún acto definitivo del Instituto Mexicano del Seguro Social. El medio de impugnación en comento, tiene la finalidad de que un organismo especializado distinto al emisor del acto impugnado, lo revoque o reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y por tanto, la inoportunidad del acto administrativo recurrido.

*“...el recurso administrativo de inconformidad ante el IMSS, previsto en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, es un recurso administrativo que pueden promover los patrones, y demás sujetos obligados, así como los asegurados y*

*beneficiarios, y que es resuelto por un organismo especializado distinto de los órganos que emitieron el acto impugnado...”*<sup>11</sup>

El agotamiento del recurso de inconformidad en materia de aportaciones de seguridad social, en la actualidad resulta optativo para el interesado antes de acudir ante el Tribunal Federal del Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, el interesado ante una resolución definitiva del Instituto Mexicano del Seguro Social, a su elección, puede impugnarla ante la autoridad administrativa, o bien directamente en el Contencioso Administrativo Federal ante la Sala Regional competente en razón de la ubicación territorial de la autoridad emisora de la resolución impugnada.

El citado medio de defensa, sólo puede promoverse contra actos definitivos del Instituto Mexicano del Seguro Social, teniendo este carácter los actos que ya no pueden ser modificados por la autoridad que los dictó, o por autoridad superior de la misma en razón de jerarquía.

#### **1.7.1 Requisitos de procedencia del Recurso de Inconformidad.**

El recurso de inconformidad se tramita a instancia de parte, mediante escrito que de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, debe contener:

- a) El nombre y firma del recurrente, el domicilio que señale para oír y recibir notificaciones, así como el número de registro patronal o de seguridad social como asegurado.
- b) El acto que impugna y en su caso, número y fecha de la resolución, número de crédito, período e importe, fecha de su notificación y autoridad emisora del mismo.
- c) Los hechos que originan la impugnación;
- d) Agravios que le cause el acto impugnado;
- e) Nombre o razón social del patrón o, en su caso, del sindicato de trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, así como el domicilio en donde puedan ser notificados, para los casos previstos en el artículo 7 del Reglamento de Inconformidad.
- f) Las puebas que se ofrezcan, relacionadas con el acto impugnado.

El Secretario del H. Consejo Consultivo Delegacional del Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentra facultado para que en el supuesto de que el escrito de interposición del recurso de inconformidad fuese oscuro, irregular o no cumpliera con los requisitos antes mencionados, requerir al promovente por una sola vez para que lo aclare o corrija de acuerdo con los requisitos señalados, con el apercibimiento que de no cumplir con lo requerido desechará el recurso.

<sup>11</sup> SANCHEZ LEON, Gregorio. "Derecho Fiscal Mexicano" Novena Edición, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1994, pág. 412.

Asimismo, al escrito de interposición del recurso deben acompañarse; a) El original o la copia certificada de los documentos que acrediten la personalidad del promovente cuando se actúe a nombre de otro, excepto cuando el asunto no exceda de mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y se trate de una persona física, en cuyo caso, basta con que se exhiba carta poder firmada por el otorgante ante dos testigos; b) El documento en el que conste el acto impugnado; c) La constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no la recibió y d) Las pruebas documentales que ofrezca.

En cuanto a las documentales identificadas en los incisos a) b) y c) del párrafo anterior, de no acompañarse por el promovente se le requerirá por una sola vez para que los presente, con el apercibimiento que de no hacerlo de esa manera se desechará el recurso y en lo referente a las pruebas ofrecidas en el recurso, ante la omisión de acompañarlas al escrito de interposición, se requerirá al promovente para que las presente con el apercibimiento que de no hacerlo de esa manera se tendrán por no ofrecidas.

#### **1.7.2 Tramitación del Recurso de Inconformidad y Resolución al Mismo.**

En cuanto al trámite y resolución del medio de impugnación en estudio, se aplican las disposiciones contenidas en el Reglamento correspondiente y de manera supletoria las reglas contenidas en el Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal del Trabajo (artículo 1 del Reglamento del Recurso de Inconformidad).

El recurso de inconformidad debe interponerse directamente en la sede Delegacional o Subdelegacional que corresponda a la autoridad emisora del acto recurrido y debe dirigirse al Consejo Consultivo Delegacional dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se recurra.

También puede presentarse por correo certificado con acuse de recibo en caso de que el recurrente tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede Delegacional o Subdelegacional, siempre que el escrito se deposite en la Oficina Postal correspondiente a su domicilio.

Admitido el recurso, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional del Instituto Mexicano del Seguro Social pedirá de oficio los informes conducentes a las dependencias del Instituto, las cuales deberán rendirlos en el término de diez días naturales.

En el recurso de inconformidad, es admisible todo tipo de pruebas en cuanto se relacionen directamente con la controversia y no sean contrarias al derecho o a la moral, excepto la confesional, sin estar comprendida en esta prohibición la petición de informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto en relación con el caso a debate. La apreciación de las pruebas debe realizarse conforme a las reglas del derecho común y deberán ser desahogadas en un plazo de quince días contados a partir de su admisión, plazo que podrá ser prorrogado por una sola vez a juicio del Secretario del H. Consultivo Delegacional.

Concluido el término de desahogo de pruebas, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional elaborará dentro del término de treinta días, el proyecto de resolución, mismo que someterá a la consideración y, en su caso, aprobación del Consejo Consultivo correspondiente, proyecto que sirve de base para la discusión y votación de la resolución, la que se pronunciará dentro del término de quince días.

De conformidad con el artículo 2 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional puede dejar sin efectos el acto impugnado cuando se actualice alguna de las causales establecidas en el artículo 238 del Código Fiscal, precepto que a la letra establece:

**"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.*

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

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

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

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

..."

La resolución que pone fin al recurso se dicta por unanimidad o mayoría de votos del Consejo Consultivo Delegacional o del Consejo Técnico, misma que debe resolver cada uno de los puntos controvertidos por el inconforme y decidirá sobre las pretensiones de éste, analizando las pruebas recabadas y expresará los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisivos de la resolución. Cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto, sin que la autoridad resolutora se encuentre obligada a pronunciarse de los restantes.

La resolución al recurso de inconformidad debe notificarse dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su firma y se ejecutará en el término de quince días, salvo el caso en que el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional ampliare el plazo.

### 1.8 Concepto de Juicio de Amparo.

El juicio de amparo en materia administrativa, constituye en la actualidad la última instancia de impugnación en lo relativo a resoluciones o actos de las autoridades fiscales, administrativas o Tribunales de la misma naturaleza, que lesionan la esfera jurídica del gobernado y violan sus garantías individuales, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.

Dado el problema de proteger las normas del orden jurídico contra su violación por parte de las personas jurídicas de carácter público, el Juicio de Amparo surge como la solución a la problemática descrita, toda vez que en la práctica se ha convertido en un medio eficaz de control constitucional para que el poder público actúe con estricto apego a nuestra norma fundamental que constituye la base del Ordenamiento Jurídico Mexicano.

En palabras del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela el juicio de amparo es 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.<sup>12</sup>

Por su parte al autor Carlos Arellano García, al definir el juicio de amparo sostiene:

*"El amparo en México es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viola, asegurando en su favor el sistema competencial existente entre la autoridad federal y la de los Estados y protegiendo también en su beneficio toda la Constitución y todo ordenamiento integrante del derecho positivo mexicano, con vista a la garantía de legalidad instituida en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico específico del propio gobernado."*

<sup>13</sup>

El juicio de amparo en materia administrativa es la última instancia de la llamada justicia administrativa y es un medio de defensa que se inicia a instancia de parte agraviada ante un Organismo Jurisdiccional Federal, cuando un acto o resolución de las autoridades administrativas o tribunales de igual naturaleza, lesionan la esfera jurídica del gobernado y violan las garantías individuales plasmadas en la Constitución Federal.

*"El juicio de amparo es un medio de control directo de la Constitucionalidad y legalidad de los actos del Estado que obliga a las autoridades gubernamentales a*

<sup>12</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "El Juicio de Amparo". 32ª ed., Ed. Porrúa, México, 1995, pág. 173.

<sup>13</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. "El Juicio de Amparo". 2a. ed., Porrúa. México, 1983 pág. 311.

*no apartarse del texto expreso de la Ley Suprema, ni de las leyes secundarias que de ella emanan.*"<sup>14</sup>

La Ley de Amparo, es el ordenamiento que regula esta Institución de Derecho Mexicano, y es reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **1.8.1 Las Partes en el Juicio de Amparo**

Parte en general, *"es la persona que, teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso."*<sup>15</sup>

Las partes en el juicio en sentido genérico, son las que figuran en la relación procesal ya sea activa o pasivamente y la calidad de "parte" se determina fundamentalmente por el planteamiento contenido en la demanda misma.

Puede afirmarse que lo que caracteriza a la parte, es el interés en obtener una sentencia favorable. Las partes consideran que les asiste un derecho que deben defender en el juicio y actuar en beneficio propio resulta sustancial para ello.

El artículo 5º de la Ley de Amparo, señala las partes en el proceso, las cuales de conformidad con el precepto en cita son:

1. Agraviado o agraviados
2. La autoridad responsable
3. El tercero o terceros perjudicados
4. El Ministerio Público

1. **QUEJOSO.-** También llamado agraviado, es quien promueve el juicio de garantías y demanda la protección de la Justicia Federal, es quien ejercita la acción constitucional.

*" Es aquél que ataca un acto de autoridad que considera lesivo a sus derechos, ya sea porque estime que viola en su detrimento garantías individuales; o porque, proveniente de autoridad federal, considere que vulnera o restringe la soberanía de los Estados; o, por el contrario, porque haya sido emitido por las autoridades de éstos con invasión de la esfera que corresponde a las autoridades federales (art. 103 Constitucional, reproducido por el 1º de la Ley de Amparo) "*<sup>16</sup>

Es pertinente precisar, que las personas morales privadas deben pedir amparo por medio de sus legítimos representantes y las oficiales por conducto de los funcionarios o representantes que tengan ese carácter de acuerdo a lo establecido por la ley.

<sup>14</sup> SANCHEZ GOMEZ, Narciso. "Segundo Curso de Derecho Administrativo" Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1998 pág. 485.

<sup>15</sup> MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, 2ª ed. Actualizada, Ed. Themis, S.A. de C.V., México, 1998, pág. 21.

<sup>16</sup> *ibidem*, pág. 22.

El Estado tiene una doble personalidad, la de carácter público y la de carácter privado. Desde luego que el Estado como persona de derecho público, revestido de imperio no puede legalmente pedir amparo y ser por lo mismo, quejoso en el juicio constitucional, puesto que resulta ilógico que lo pidiera contra sí y ante sí mismo.

Por el contrario, el Estado como persona de derecho privado sí está en aptitud legal de promover el juicio de amparo, puesto que actúa como cualquier particular y se somete a las leyes ordinarias. El artículo 9° de la Ley de Amparo limita el derecho del Estado de promover el juicio en cuestión, al supuesto de que la ley o el acto que reclame lo afecte en sus "intereses patrimoniales".

**2. AUTORIDAD RESPONSABLE.-** Es la parte contra la cual se demanda la protección de la justicia de la unión.

*"Es la parte contra la cual se demanda la protección de la justicia federal; es el órgano del Estado, que forma parte de su gobierno, de quien promueve el acto que se reclama (ley o acto en sentido estricto) que se impugna por estimar el quejoso que lesiona las garantías individuales".*<sup>17</sup>

La personalidad del Estado en este caso será la de carácter público, cuyo acto reclamado satisfaga las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad.

El artículo 11 de la Ley de Amparo menciona que es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado.

De ahí se desprende que existen dos tipos de autoridades ordenadoras y ejecutoras y en ambos casos las autoridades responsables, lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo.

**3. TERCERO PERJUDICADO.-** Es quien tiene un interés contrario al quejoso, por lo que en el juicio de amparo acude para que subsista el acto reclamado.

*"Es quien resulta beneficiado con el acto que el quejoso impugna en el juicio de amparo y tiene por lo mismo interés en que tal acto subsista y no sea destruido por la sentencia que en el mencionado juicio se pronuncie."*<sup>18</sup>

De conformidad con el artículo 5° fracción III de la Ley de Amparo, pueden intervenir con tal carácter:

**a).-** La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento.

**b).-** El ofendido o persona 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 juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre

<sup>17</sup> *Ibidem.* Pág. 24.

<sup>18</sup> *Ibidem.* Pág. 26



que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad.

Se da al ofendido, el carácter de tercero perjudicado en el caso de un amparo penal, porque la ley otorga al Ministerio Público en el artículo 21 constitucional el ejercicio de la acción penal, y el ofendido solo puede comparecer con tal carácter. En los demás casos es cualquier particular que encuadre en este supuesto.

**c).**- 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.

**4. MINISTERIO PÚBLICO.**- La fracción IV del multicitado artículo 5° de la Ley de Amparo establece que el Representante de la Sociedad siempre debe ser llamado a juicio constitucional como parte y tiene la facultad de decidir si interviene o no, según estime que el caso afecta o no el interés público.

### **1.8.2 Presupuestos Básicos del Juicio de Amparo.**

La doctrina ha reconocido como presupuestos básicos para la procedencia del Juicio de Amparo, los que a continuación se mencionan:

- a) El quejoso.**- En todo amparo es esencial la presencia de un sujeto actor, titular de la acción de amparo.
- b) Derecho de acción.**- El derecho de acción es una parte importante en el amparo debido a que sin éste el quejoso (o partes en el juicio) no podrían pedir la protección de la Justicia Federal, debido a que de hacerlo procedería el sobreseimiento.
- c) Órgano jurisdiccional federal o local.**- Este constituye al órgano de control, encargado de impartir la justicia federal que exige el quejoso en el juicio; que generalmente es federal y excepcionalmente local.
- d) Autoridad responsable.**- Es la presunta realizadora del acto que se combate por vía del amparo y puede tener el carácter de ordenadora o ejecutora.
- e) Acto reclamado.**- Debe haber un acto de autoridad que se imputa por el quejoso a la autoridad responsable, mismo que debe causar perjuicio o detrimento a su esfera jurídica.
- f) Vulneración de garantías individuales o del sistema de distribución competencial.**- Es presupuesto incondicional del amparo que se impute a la autoridad responsable una presunta vulneración de garantías individuales o del sistema de distribución competencial.
- g) Agotamiento previo de los medios de impugnación ordinaria.**- Antes de ir el quejoso al amparo debe agotar los recursos o medios de defensa que le otorgue el sistema jurídico del que emane el acto o ley reclamado.
- h) Tercero perjudicado.**- Persona que tiene derechos opuestos a los del quejoso y, consiguientemente, interés en que subsista el acto reclamado.

### **1.8.3 Finalidad del Juicio de Amparo.**

La finalidad del juicio de amparo es la de proteger las garantías individuales de los gobernados frente a los gobernantes y conseguir que las autoridades del Estado se ciñan a los preceptos legales que rigen su actuación.

Al amparo le corresponde la finalidad de garantizar las libertades públicas, como objetivo fundamental, que a su vez tiene dos objetivos:

1. Coadyuvar a mantener los poderes dentro de la esfera constitucional de sus funciones, porque el amparo procede en caso de extralimitación federal o local.

2. Proporcionar a la Corte la oportunidad de establecer con obligatoriedad, mediante la jurisprudencia, la interpretación de la normas constitucionales y la interpretación de las leyes secundarias, en relación con la Constitución.

Algunos escritores de derecho señalan que el amparo tiene un doble objeto, uno mediato y general que consiste en mantener el orden constitucional y el principio de legalidad; el otro inmediato, estriba en conceder a la persona que lo solicita la protección de la Justicia de la Unión.

A través de la tutela a las garantías de legalidad plasmadas en los artículos 14 y 16 constitucional, se actualiza el primer objetivo del amparo y por esta razón, el amparo mantiene la legalidad pues, al violarse alguna disposición legislativa, simultáneamente se viola la garantía de legalidad que se encuentra establecida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, tal como el Poder Judicial de la Federación lo determinó en la jurisprudencia cuyo texto y rubro son:

**" AMPARO, FINALIDAD DEL.** Los tribunales de amparo, al examinar las cuestiones que les son planteadas, no deben enfatizar las conveniencias de que los gobernados cumplan con sus obligaciones legales, y de que los mandatos legales sean estrictamente cumplidos, pues ésta es la función propia del Poder Ejecutivo, conforme a los artículos 49 y relativos de la Constitución Federal. Y la misión esencial de los tribunales de amparo, conforme a los artículos 103, 107 y relativos de dicha Constitución, consiste en la protección de las garantías individuales de los gobernados frente a los gobernantes, y lo que dichos tribunales deben enfatizar es la conveniencia de que las autoridades se ciñan a los preceptos legales que rigen su actuación, cuando realizan su tarea de vigilar y hacer que los gobernados cumplan, a su vez, con sus obligaciones legales. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial del juez de amparo, al hacer de él un auxiliar de las autoridades administrativas, en vez de actuar como órgano tutelar de las garantías de los ciudadanos. Y si bien es importante que los gobernados cumplan con las leyes, también lo es que sean respetadas sus garantías individuales cuando se trata de hacerlas cumplir. O sea, que cada Poder debe actuar dentro de la esfera de las metas que tiene asignadas, de donde se desprende que debe también enfatizar diferentes aspectos de las cuestiones legales a que debe atender."<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1995, Tomo VI, Parte T.C.C., Página: 408.  
PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
Séptima Época:

Amparo directo 314/73. Industrias Sorrento, S. A. 10 de diciembre de 1973. Unanimidad de votos.

Amparo directo 231/70. Royaltón Mexicana, S. A. 22 de abril de 1974. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 331/74. Fernando Coronado Flores (mexicano). Fernando Coronado Flores (quien se ostenta como norteamericano). 23 de septiembre de 1975. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 667/75. Alfonso Orozco Mendoza. 13 de enero de 1976. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 687/75. Guadalupe Tadeo Gutiérrez. 13 de enero de 1976. Unanimidad de votos.

## **CAPÍTULO II. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.**

### **II.1 Antecedentes del Contencioso Administrativo.**

El contencioso administrativo, como Institución del Derecho Administrativo Mexicano, encuentra su origen en la Institución Francesa denominada Consejo de Estado, cuyo primer antecedente lo encontramos en la Ley del 16 y 24 de agosto de 1790, que señalaba que las reclamaciones de incompetencia respecto de los cuerpos administrativos, en ningún caso eran competencia de los tribunales y por tanto, debían ser llevados ante el Rey, que era el Jefe de la Administración General. Para ese efecto fue creado el Consejo de Estado, el cual se constituyó como el primer tribunal de naturaleza administrativa del mundo.

*“ En efecto, el año VIII -Ley del 16 y 24 de agosto de 1790-, se crea bajo el nombre de Consejo de Estado (Conseil d' Etat) y los consejos de prefectura, una organización que elabora proyectos de ley y reglamentos y resuelve controversias administrativas. Era un órgano dependiente de la Administración pública. Propiamente esta Institución es la base del actual Consejo de Estado, considerada como la más alta jurisdicción francesa, que desde entonces sufrió una importante transformación en cuanto a su competencia, organización y relieve notable de su jurisprudencia.”<sup>20</sup>*

En un principio, el Consejo de Estado Francés preparaba en nombre del Rey las decisiones del ejecutivo, las cuales se fundaban, primero, en la incompetencia del autor del acto reclamado, en segundo término, se aceptó el vicio de forma como causal de reclamación y, posteriormente en 1840, el vicio de desvío de poder, que consistía en el uso de una facultad por parte de algún funcionario para fines distintos de aquellos a los que la ley le había conferido, para finalmente en 1906, incorporar como cuarta causal de nulidad las violaciones a la Ley de Derechos Adquiridos.

Se trataba entonces, de un Organismo Jurisdiccional el cual funcionó entre los años de 1790 a 1872 y tenía la naturaleza de ser un tribunal de justicia retenida dado que solamente formulaba dictámenes que se sometía a la consideración del Jefe de Estado para que éste resolviera en definitiva, circunstancia que fue modificada radicalmente en el año de 1872, toda vez que a partir de esa fecha el Consejo de Estado se convirtió en un tribunal de justicia delegada en atención a que para resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, ya no tenía que someterlos a consideración del Jefe de Estado sino que al emitir sus resoluciones lo hacía de manera autónoma.

El auge del Consejo de Estado Francés trajo como consecuencia que mediante Ley del 24 de mayo de 1872, se le reconociera carácter jurisdiccional y se instalara el sistema de justicia delegada. El ordenamiento citado convirtió al Consejo de Estado en un cuerpo judicial autónomo, pues le dio competencia para administrar justicia en forma independiente y en nombre del pueblo francés.

Asimismo, se reconoció al Consejo de Estado como juez de la administración y no ya como un simple cuerpo asesor de ella. Con la justicia delegada ya no era el jefe

<sup>20</sup> SERRA ROJAS, Andrés, op. cit. pág.798

del ejecutivo quien tomaba las decisiones, sino que éstas correspondían directamente al Consejo de Estado, "en nombre del pueblo". Igualmente, en ese momento se creó el Tribunal de Conflictos, con el fin de resolver las dudas que se presentaran en relación con la competencia entre los tribunales comunes y los tribunales administrativos. Es decir, se creó claramente el sistema de la "dualidad de jurisdicciones", por cuanto la tercera rama del poder quedaba dividida en dos brazos independientes entre sí: la jurisdicción común, encargada de los litigios civiles y penales; y, la jurisdicción administrativa o contencioso-administrativa, encargada de los litigios de la Administración.

El Consejo de Estado Francés, sirvió como antecedente directo para el establecimiento de la Institución de Tribunales Administrativos en la mayoría de los países europeos y en otros del Continente Americano. En México, desde el siglo antepasado, con las "Bases Para la Administración de la República Hasta la Promulgación de la Constitución", y la "Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo" de 1853, se trató de instituir un tribunal administrativo independiente del Poder Judicial Federal denominado "Consejo de Estado", sin embargo, esta Ley tuvo una efermera vigencia dado que en el año de 1855, fue declarada inconstitucional por considerar que violaba el principio de división de poderes.

### **II.1.1 Las Bases Para la Administración de la República Hasta la Promulgación de la Constitución.**

Siendo presidente el General Antonio López de Santa Anna, bajo la dirección de Lucas Alamán, se elaboraron las "Bases Para la Administración de la República Hasta la Promulgación de la Constitución", promulgadas 23 de abril de 1853 y que en su artículo noveno contenían una ténue noción del contencioso administrativo dentro de la esfera del Poder Ejecutivo.

*"El artículo 9 de las mismas ordenaba: "Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se suscite en adelante, promover cuanto provenga a la hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se procurará un procurador general de la nación... que en la Suprema Corte de Justicia ... y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la nación..."*  
*Además el artículo 1º, sección segunda, instituyó el Consejo de Estado como órgano consultivo de los ministerios del gobierno.*  
*Sesión segunda: debía proceder al establecimiento del Consejo de Estado, integrado por 21 personas. Sus trabajos se distribuían en cinco secciones de cada una de las Secretarías de Estado, las cuales evaluarían por sí todos los dictámenes que se les pidieran en las ramas respectivas, como consejeros particulares de cada ministerio."*<sup>21</sup>

<sup>21</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, pág. 800

Como se observa, en las Bases se estableció un Consejo de Estado con funciones de asesoría y consulta respecto de los ministerios del gobierno. La competencia de este cuerpo administrativo fue ampliada por ordenamientos posteriores en un intento de convertirlo en un órgano jurisdiccional de justicia retenida.

Las Bases Para la Administración de la República, de 22 de abril de 1853, trataron de establecer en México la Institución del Consejo de Estado inspirado en el modelo francés, sin embargo, ello no fue posible principalmente debido a que las bases de referencia no tuvieron aplicación práctica.

### **II.1.2 La Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento.**

Teodosio Lares fue el autor del primer intento de introducir en nuestro país el Consejo de Estado inspirado en el modelo francés, al promover en su calidad de Ministro de Hacienda la expedición de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y el reglamento de la misma, de fechas 25 de mayo de 1853 y 17 de junio del mismo año, respectivamente.

Por virtud de la Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, también llamada "Ley Lares", se instituyó un tribunal administrativo independiente del poder judicial, denominado "Consejo de Estado", mismo que tuvo una aplicación limitadísima, dado que el 21 de noviembre de 1855, la ley mencionada fue dejada sin efectos.

La Ley Lares separó en forma rígida los ámbitos de competencia de las autoridades administrativas y judiciales, prohibiendo a estas últimas tener conocimiento sobre las cuestiones estrictamente administrativas, toda vez que en su artículo 1, el ordenamiento citado, textualmente señalaba:

*"Art. 1. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas."*<sup>22</sup>

El procedimiento para actuar ante el Consejo de Estado instituido por la Ley Lares, se encontraba establecido en el Capítulo II, del ordenamiento reglamentario de la misma, reconociéndose como partes en el proceso a la Administración y al Particular, como actores o demandados. Dicho procedimiento se iniciaba de manera voluntaria, e iniciaba con una memoria que el particular debía presentar ante el Ministro del ramo, en la que en forma sencilla y clara exponía los hechos y fundamentos de su derecho con la finalidad de determinar el objeto de su reclamación. De conformidad con el artículo 10, del Reglamento en comento, existía un mes de plazo para lograr un acuerdo entre la Administración y el Particular, en caso contrario, la memoria era remitida a la sección de lo contencioso, debiendo notificarse tanto al Procurador como al demandante.

*"El capítulo II, del propio reglamento contiene el procedimiento administrativo, artículo 6 y siguientes; el capítulo III, los recursos, artículos 40 a 48; el capítulo IV, el procedimiento de rebeldía, artículos 49 a 58; el capítulo V, la discusión verbal; el capítulo VI, de las competencias; el capítulo VII del previo*

<sup>22</sup> Ibidem, pág. 801

*administrativo en las acciones judiciales artículos 67 a 65; el capítulo IX, de la autorización para litigar; y el capítulo X, de la autorización para proceder.*"<sup>23</sup>

Una vez que se había corrido traslado al Procurador, éste tenía un plazo de veinte días para contestar la demanda y, posteriormente, el reclamante podía replicar en un término de tres días. En caso de presentación de pruebas, la sección respectiva del Consejo de Estad, fijaba los hechos y determinaba el término de desahogo de las mismas para despues, cerrada la etapa probatoria, dictar un auto abriendo el periodo de alegatos con un plazo de seis días a cada parte para que alegasen. A los quince días de concluido el plazo de alegatos se debía dictar la resolución definitiva con la cual debía correrse traslado tanto a las partes, como a la totalidad de los Ministros de Estado.

Se contemplaban como recursos dentro del procedimiento ante el Consejo de Estado el de apelación y fuera de él existía el recurso de aclaración contra resoluciones contradictorias o ambiguas.

Tanto la Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo como su Reglamento, de fechas 25 de mayo de 1853 y 17 de junio del mismo año, respectivamente, fueron de aplicación limitada y breve, toda vez que al triunfar la Revolución de Ayulla el Gobierno Federal los dejó sin efectos el 21 de noviembre de 1855, sin embargo, el intento de establecer tribunales administrativos realizado por la Ley Lares influyó considerablemente para que posteriormente en 1865 con la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de ese año, se tratara por segunda vez de establecer tribunales dentro del marco del Ejecutivo Federal.

### **II.1.3 La Constitución de 1857.**

La Constitución del 5 febrero de 1857, consagró en su artículo 50, el principio de la separación de poderes y en el diverso artículo 97, señaló las atribuciones de los tribunales de la federación, entre las cuales, quedó comprendida la materia contenciosa administrativa.

Lo anterior, se debió fundamentalmente a que el principio de la separación de funciones entre los poderes ejecutivo y judicial, era tomado de manera dogmática por los constitucionalistas de la época, aunado a que para la resolución de los asuntos contenciosos administrativos, una opción era el juicio de amparo, el cual se creía, supía con ventaja al sistema de tribunales administrativos situados en la esfera del Poder Ejecutivo.

Una vez que la constitución de 1857 estableció tajantemente la división de poderes y descartó definitivamente el modelo de contencioso administrativo inspirado en el modelo francés, se estableció la controversia en determinar cuál sería el procedimiento mediante el que los tribunales federales habrían de conocer de las cuestiones administrativas, dado que el artículo 97, fracción I, de la Norma Suprema del año 1857, disponía que era competencia de los tribunales federales conocer de las

<sup>23</sup> *Ibidem*, pág. 802

controversias que se suscitaran sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

Los principales actores en tal controversia, fueron Ignacio Vallarta y Federico Mariscal, que en lo conducente formularon opiniones encontradas:

Ignacio Vallarta, sostenía que era posible tramitar en juicio ordinario las impugnaciones sobre los actos administrativos que violaran las leyes federales, aún sin necesidad de una legislación reglamentaria y que era imposible que el poder administrativo pudiera crear un contencioso administrativo del tipo francés, dado que el Poder Ejecutivo no podía asumir funciones jurisdiccionales, y si lo hiciera violaría la Carta Magna.

*“ a) La tesis de don Ignacio L. Vallarta. Este distinguido jurista impugna el contencioso formal y acepta el contencioso material y sostiene que “aun sin reglamentación es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración que contrarie la legislación federal”, y agregó: “Pretender establecer en México un contencioso administrativo del tipo europeo, quebrantaba la Constitución, supuesto que era parte del sistema que nunca podrían reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que por tanto, todo lo contencioso, por virtud de la citada fracción I, del artículo 97, era de la incumbencia natural de los jueces”.*  
”<sup>24</sup>

Por su parte, el destacado Jurista Federico Mariscal sostenía que el texto constitucional era insuficiente para que pudiese llevarse a conocimiento de los tribunales federales una contienda de carácter administrativo, pues para ello era necesario que una ley les otorgara la competencia específica y regulara además, el procedimiento para el trámite de dichos asuntos.

*“ b) La tesis de don Federico Mariscal. Afirma esta opinión que sin la reglamentación del citado precepto no es posible la tramitación de una contienda entre un particular y la administración.”*<sup>25</sup>

La Suprema Corte de Justicia y la legislación posterior a 1857, siguieron la tesis judicialista propuesta por Ignacio Vallarta, basados fundamentalmente en la redacción del precepto constitucional 97, fracción I, en cuanto a la competencia de los tribunales federales para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

#### **II.1.4 La ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 1865.**

En el año de 1864, durante el Segundo Imperio con Maximiliano de Habsburgo, se creó de nueva cuenta el Consejo de Estado inspirado en el modelo francés, se

<sup>24</sup> *Ibidem*, pág. 805

<sup>25</sup> *Idem*.

trataba de un órgano de jurisdicción retenida. El Consejo de Estado se encontraba regulado por el Decreto Sobre Organización General de los Ministerios así como por la Ley Sobre lo Contencioso y su Reglamento, de fechas 12 de octubre y 1 de noviembre de 1865.

El artículo primero de la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo, prohibió al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas y en el segundo, determinó la materia de la jurisdicción contenciosa administrativa.

El Consejo de Estado creado en el Segundo Imperio de Maximiliano de Habsburgo, no tuvo relevancia ni vigencia institucional, toda vez que en México predominaba la fuerte influencia de España y los Estados Unidos de Norteamérica, así como la corriente judicialista para la solución de las controversias del contencioso administrativo material, circunstancias que obligaron a que cuando se restableció la República en el año de 1867, fueran los tribunales judiciales los que conocieran los conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares.

### **II.1.5 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

A la entrada en vigor de la Constitución de 1917, se continuó con con el sistema judicialista, toda vez que en su artículo 104, fracción I, se omitió de nueva cuenta mencionar la materia administrativa al facultar a los tribunales de la federación para resolver las controversias que se suscitaran con motivo de la aplicación de las normas federales. En razón de ello, la doctrina interpretó que el proceso administrativo se encontraba comprendido en las controversias de carácter civil.

Al promulgar la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, el 8 de agosto de 1917, se reglamentaron dos vías procesales para la solución de controversias administrativas: el Juicio de Amparo y el Recurso de Súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Juicio administrativo ante los Juzgados de Distrito y el Recurso de Suplica, fueron dos vías paralelas, el primero de ellos fue considerado como el proceso administrativo ordinario ante los Tribunales Federales y su trámite tenía su primera instancia ante los Jueces de Distrito cuyo fallo era susceptible de ser impugnado mediante apelación ante los tribunales unitarios de circuito, y contra la sentencia de segunda instancia procedía tanto el juicio de amparo como el recurso de súplica, entre los cuales podía optar el particular afectado. Por su parte la autoridad, ante una resolución adversa, sólo tenía el recurso de súplica.

Del periodo de 1917, a la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal en agosto de 1936, se emitieron algunos ordenamientos relevantes para el procedimiento contencioso administrativo federal, de entre los cuales por su trascendencia podemos destacar:

a) La Ley de la Tesorería de la Federación de fecha 10 de febrero de 1917, estableció un juicio de oposición que se tramitaba ante el juzgado de distrito que correspondiera al domicilio del opositor. El plazo para interponerlo, era de 30 días y



debía garantizarse el interés fiscal, si no se interponía el juicio de oposición en el término mencionado, se entendía consentida la resolución de que se tratara.

*“ Este ordenamiento estableció en su Capítulo V, un juicio de oposición que se sustentaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción de opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa. Arts. 60 y 61. Transcurrido el término de treinta días sin que se hubiese formulado la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa –Art. 62-. Si la oficina exactora no recibía aviso oportuno del juzgado correspondiente, de que ante él se había presentado la demanda o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el Juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución – Art. 63-. ”<sup>26</sup>*

No obstante la existencia del juicio de oposición para resolver las controversias entre los administrados y la Administración Federal, en la práctica se observó que no era el medio adecuado para resolver ese tipo de controversias, ello en atención a que era un juicio largo y deficiente, dado que no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales, aunado a que otorgada la garantía del interés fiscal, el contribuyente perdía interés en continuar el juicio.

*“ Muy pronto sin embargo, se apreció que ese juicio no era un camino adecuado ni para los particulares ni para el fisco. No para los primeros, por la razón ya citada de que el juicio sumario de oposición era un procedimiento largo y además deficiente, en cuanto a que faltaba una forma expedita de obtener la ejecución de los fallos. Pero tampoco lo era para la hacienda pública por varias razones, entre las cuales mencionare tres de manera especial:*

*Primera: La falta de comunicación entre los agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales. Los agentes eran demandados como representantes de la hacienda pública y se les obligaba a contestar en tres días sobre hechos que ignoraban en absoluto...*

*Segunda: De acuerdo con la ley, admitida la demanda y otorgada la garantía correspondiente, el procedimiento administrativo de ejecución quedaba en suspenso y en muchos casos no había interés del actor para que el juicio siguiera hasta su terminación, ya que el Código de 1908 no daba poderes al juez para animar de oficio el procedimiento. En los tribunales federales se acumulaban y envejecían centenares de expedientes, y*

<sup>26</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o Illegitimidad” Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1995, pág. 64.

*Tercera: Cuando la sentencia de segunda instancia era favorable a la hacienda pública, el particular podía recurrir en amparo ante la Suprema Corte; pero aquélla no podía hacerlo cuando el fallo de apelación era adverso.”<sup>27</sup>*

b) En la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1932, subsistieron los juicios sumarios de oposición, y según su texto, los créditos fiscales que no fueran pagados oportunamente se harían efectivos vía procedimiento de ejecución establecido en la misma. Los contribuyentes podían impugnarlo ante las autoridades judiciales federales y dicha oposición se sustanciaba en juicio sumario conforme a las disposiciones de la ley en mención y del Código Federal de Procedimientos Civiles.

### **II.1.6 La Ley de Justicia Fiscal de 1936.**

La Ley de Justicia Fiscal de fecha 27 de agosto de 1936, en vigor desde el primero de enero de 1937, creó el Tribunal Fiscal de la Federación como un típico Tribunal Administrativo inspirado en el modelo francés, cuyas principales características, de conformidad con la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal eran:

a) Se trataba de un tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo encargado de resolver controversias eminentemente fiscales.

b) Era un tribunal administrativo de justicia delegada

*“ El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del poder ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.”<sup>28</sup>*

c) Se trataba de un tribunal de simple anulación, toda vez que sus fallos se limitaban a anular el acto administrativo impugnado.

*“ El contencioso que se regula, será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la*

<sup>27</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, “Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987, pág. 203 y 204.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pág. 192.

*jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la federación sea parte.*<sup>29</sup>

d) Fue diseñado como un Órgano Colegiado que actuaba en pleno y en salas, organizadas de acuerdo con un criterio de división del trabajo.

e) El procedimiento era sumario y no requería para su inicio de garantizar el interés fiscal.

f) No se contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal.

g) Contra las sentencias del Tribunal Fiscal, procedía el juicio de amparo si eran desfavorables a los particulares, sin embargo, las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna.

La Ley de Justicia Fiscal, significó un giro radical en lo relativo al procedimiento contencioso administrativo al dejar éste a cargo de un tribunal administrativo, toda vez que desde la caída del Segundo Imperio y hasta la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, como consecuencia de una corriente judicialista, el conocimiento de esa materia era competencia de los Tribunales de la Federación, lo cual se derivó de la simple interpretación del artículo 97, fracción I, de la Constitución de 1857 y del diverso artículo 104 fracción I, de la Constitución de 1917.

En la ley de Justicia Fiscal de 1936, se estableció en su artículo 52 la admisibilidad de todo tipo de pruebas en el procedimiento contencioso administrativo, excepto la confesión de las autoridades por medio de absoluciones de posiciones, prohibición que hasta la fecha se encuentra establecida en el artículo 230 del Código Fiscal Federal.

Especial mención merece el desahogo de la prueba pericial, dado que ello resulta trascendente para lograr el objetivo planteado en el presente trabajo de investigación, en ese sentido, la Ley de Justicia Fiscal de 1936, específicamente en su artículo 54, fracción III, remitía al Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento en el cual se establecía que el perito podía rendir su dictamen de manera oral o mediante escrito ingresado al Tribunal de la causa.

### **II.1.7 El Código Fiscal de 1938 y la Reforma Constitucional de 1946.**

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, no obstante ello, su contenido fue recogido por el Código Fiscal promulgado en fecha 30 de diciembre del mismo año, vigente desde el 1 de enero de 1939.

En el Código Fiscal de 1938, se establecieron normas tanto sustantivas en materia tributaria como las adjetivas. Dichas normas reprodujeron básicamente los

<sup>29</sup> *Ibidem.*, pág. 195.

principios generales de la Ley de Justicia Fiscal, sin alterar la estructura orgánica ni la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

El ordenamiento de referencia, recogió de manera idéntica lo establecido en la Ley de Justicia Fiscal en lo referente a que en el juicio contencioso administrativo eran admisibles toda clase de pruebas excepto la confesión de las autoridades por medio de absolución de posiciones, a lo que se agregó en el artículo 198 del Código Fiscal de 1938, la no admisión de las pruebas que no hubiesen sido ofrecidas en la fase oficiosa ante las autoridades administrativas.

En lo relativo al procedimiento de desahogo de la prueba pericial, el Código Fiscal de 1938 en su artículo 200, fracción III, al igual que la Ley de Justicia Fiscal de 1936, remitía al Código Federal de Procedimientos Civiles, para el tratamiento del medio probatorio en mención, ordenamiento en el cual se establecía que el perito podía rendir su dictamen mediante escrito ingresado al Tribunal o bien, de manera oral.

La organización del Tribunal Fiscal de la Federación en el Código Fiscal de 1938, consistía de quince Magistrados divididos en cinco Salas, cada una de las cuales se componía de tres Magistrados, sin embargo, por virtud de reforma al Código Fiscal realizada en fecha 26 de diciembre de 1946, la integración del Tribunal cambió, dado que se amplió el número de Magistrados a veintiuno y el de las Salas a siete.

Durante los primeros años de existencia del Tribunal Fiscal de la Federación existió una fuerte discusión doctrinal en torno a la constitucionalidad del mismo, toda vez que se afirmaba que era un organismo jurisdiccional que pugnaba con las ideas expuestas el siglo pasado por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia Ignacio L. Vallarta, y ratificadas por la Corte y aún más, con las de juristas de renombre nacional, con lo cual se hizo necesario reformar el texto del artículo 104 Constitucional para desterrar cualquier duda acerca de la Constitucionalidad del Tribunal Fiscal.

*"El deseo de dar fundamento Constitucional a los tribunales administrativos y en especial al Tribunal Fiscal de la Federación, se consiguió con la reforma a la fracción I, del artículo 104 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1946, y en vigor a partir del 10 de enero de 1947."*<sup>30</sup>

En razón de lo anterior, el 30 de diciembre de 1946 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 104 Constitucional, en la cual se adicionó a la fracción I, la indicación de que las leyes federales establecerían recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las sentencias de segunda instancia dictadas por los tribunales administrativos, siempre que estos últimos estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, reconociéndose así la existencia de los organismos jurisdiccionales ubicados en el marco del Poder Ejecutivo.

Como se observa, en la reforma de 1946 se reconoció la constitucionalidad de los tribunales administrativos, al facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación

<sup>30</sup> VAZQUEZ ALFARO, José Luis. "Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Mexicana en el Ordenamiento Mexicano" Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991, pág. 146.

para que conociera por conducto de los recursos ordinarios prescritos por las leyes, de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos creados por ley federal siempre y cuando estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, por lo que puede afirmarse que con la reforma en análisis se consiguieron dos objetivos:

- a) Se constitucionalizó a los tribunales administrativos; y
- b) Se estableció que todo tribunal administrativo debía poseer plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, independencia total respecto de los órganos de la administración.

### **II.1.8 La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de 1966.**

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

El Código Fiscal de la Federación se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que consistían en que los países latinoamericanos hiciesen evolucionar su legislación tributaria con el objeto de que obtuviesen una correcta tributación de sus habitantes para lograr un desarrollo económico, sin embargo, este ordenamiento no constituyó un avance para el Derecho Tributario Mexicano, dado que en él, solamente se hizo una reestructuración del anterior Código, agrupándose las disposiciones en los términos del diverso Código de 1938, corrigiéndose los errores de técnica legislativa y subsanándose las lagunas entonces existentes.

El Código Fiscal vigente a partir del 1 de enero de 1967, fue de importancia trascendental para el tribunal administrativo recientemente creado, dado que se desincorporó de su texto lo relativo a la organización interna del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, atento a que casi al mismo tiempo que el ordenamiento en mención, se expidió la Ley Orgánica del Tribunal referido, en donde se reguló expresamente el funcionamiento interno del mismo.

Por otro lado, lo relativo al procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, siguió regulado en el Código Fiscal de 1966, ordenamiento que en su artículo 214, estableció que en el juicio contencioso administrativo eran admisibles toda clase de pruebas excepto la confesión de las autoridades por medio de absolución de posiciones, y se siguió con la prohibición de admitir las pruebas que no hubiesen sido ofrecidas en la fase oficiosa ante las autoridades administrativas.

Para buena parte de la doctrina, la prohibición de admitir pruebas que no hubiesen sido ofrecidas en la parte oficiosa dejaba en estado de indefensión a los particulares, dado que no era posible presentarlas en el procedimiento administrativo, lo que les ocasionaba considerables perjuicios.

Ahora bien, dado que el procedimiento de desahogo de la pericial en los diferentes ordenamientos es parte del objetivo planteado al inicio del presente trabajo de investigación, resulta conveniente abordar las formalidades establecidas en el ordenamiento en análisis.

En este sentido, el Código Fiscal vigente desde el 1 de enero de 1967, estableció expresamente que en el escrito inicial de demanda o de contestación a la misma, se debía anexar tanto el cuestionario, como el dictamen del perito y en el acuerdo que recaía a tales promociones, el Magistrado Instructor tenía por rendido el dictamen del perito de la actora o de la demandada, según hubiese sido el caso.

No se regulaba expresamente el discernimiento del perito, por lo que se debía acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento que en su artículo 147, establecía:

*" Los peritos nombrados por las partes serán presentados por éstas al tribunal, dentro de los tres días siguientes de haberseles tenido como tales a manifestar la aceptación y protesta de desempeñar su encargo con arreglo a la ley. Si no lo hicieran o no aceptaran, el tribunal hará de oficio desde luego, los nombramientos que a aquéllas corresponda. Los peritos nombrados por el Tribunal serán notificados personalmente de su designación, para que manifiesten si aceptan y protestan desempeñar el cargo."*

De manera tal, que tres días después de la notificación del acuerdo admisorio que tuviera por designado al perito, éste debía comparecer ante el Magistrado Instructor para aceptar y protestar el legal desempeño de su cargo, igual situación sucedía con el auto que tuviera por contestada la demanda y por nombrado al perito de las demandadas.

Con lo cual, se creaba una situación contradictoria dado que lo establecido expresamente en el Código Fiscal Federal, en el sentido de que el Magistrado Instructor tenía por rendido el dictamen del perito que había sido exhibido anexo al escrito de demanda o al oficio de contestación de demanda, pugnaba con lo establecido el Código Federal de Procedimientos Civiles, atento a que se tenía por rendido el dictamen pericial con anterioridad a que el perito hubiese sido presentado por las partes ante el tribunal para que demostrara estar en el legal ejercicio de la profesión reglamentada por la ley o que contase con conocimientos de la ciencia o arte sobre la cual versara el peritaje como lo ordenaba el propio ordenamiento en cita.

La problemática descrita, se extendió hasta la reforma al Código Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985, por virtud de la cual el desahogo e instrumentación de la prueba pericial quedó mejor estructurado, dado que se precisó un único momento para discernir a los peritos de las partes, así como cuándo debían presentarse los dictámenes correspondientes.

En otro orden de ideas, al expedirse por primera vez la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las disposiciones relativas a la organización y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, se desincorporaron del texto del nuevo Código Fiscal Federal, para ser incorporadas en la primera ley referida.

*“ La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Federal determinó, en su artículo primero, el carácter de órgano dotado de plena autonomía del tribunal, superando así la concepción con la que dicho organismo fue introducido en la Ley de Justicia Fiscal, pues si recordamos, en ella se considera un tribunal de “jurisdicción delegada”. ”*<sup>31</sup>

En virtud de la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se reguló el funcionamiento de ese ente en un ordenamiento distinto del Código Fiscal de la Federación, aunado a que se consolidó definitivamente la plena autonomía de dicho Tribunal, toda vez que en el artículo primero del ordenamiento en mención se estableció el carácter de organismo jurisdiccional del Tribunal Fiscal, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos sin necesidad de consenso de autoridad integrante de la Administración Pública Federal.

### **II.1.9 Las Reformas Constitucionales de 1967 y 1988.**

Mediante Decreto de 19 de junio de 1967, en vigor a partir del 18 de junio de 1968, se reformó el segundo párrafo del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de la cual, se facultó de manera expresa al Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dirimir las controversias que se suscitaran entre los particulares y la Administración Pública Federal, del Distrito Federal o de los territorios federales.

La reforma mencionada, consiguió desterrar definitivamente los argumentos de inconstitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, dado que facultó expresamente al legislador federal para expedir leyes regulatorias del contencioso administrativo tanto federal como a nivel local.

*“ Esta reforma, en la que ya se aprecia un correcto uso de la terminología procesal por parte de los autores, consignó los objetivos siguientes:*

- a) Constitucionalizó en forma directa la creación de tribunales administrativos, facultando para ello al legislador federal para expedir leyes regulatorias de la jurisdicción administrativa especializada y autónoma;*
- b) Sentó las bases constitucionales para la creación de tribunales locales de lo contencioso administrativo, al menos en el ámbito del Distrito Federal.*
- c) Conservó la facultad de revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Confirmó con ello el sistema mixto de jurisdicción administrativa.”*<sup>32</sup>

Posteriormente, el 29 de agosto de 1987, de nueva cuenta se publicaron reformas al texto constitucional, dos de las cuales por su trascendencia a la evolución del contencioso administrativo requieren especial mención.

<sup>31</sup> VAZQUEZ ALFARO, José Luis. “Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Mexicana en el Ordenamiento Mexicano” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991, pág. 149.

<sup>32</sup> *Idem.*

La primera de ellas, consistió en el traslado del texto que faculta al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa tanto en el ámbito federal como en el local, facultad que hasta antes de la reforma se encontraba ubicada en el artículo 104, fracción I, y por virtud del Decreto de Reforma, fue establecido en el Capítulo II, Del Poder Legislativo, Sección III, De las Facultades del Congreso, Artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*“ El comentario general de la doctrina es de que esta reforma, más que por otra razón, fue motivada por un afán de técnica legislativa, pues con ella se trasladó el fundamento constitucional de los tribunales administrativos del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal (artículo 104, fracción I), al capítulo relativo a las facultades del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXIX-H).”*<sup>33</sup>

Con la reforma citada, todas las dudas que aún pudiesen existir con respecto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, o de la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo en las entidades federativas, desaparecieron definitivamente.

La segunda de las reformas citadas, es la efectuada al texto 104 Constitucional, dado que se adicionó al precepto mencionado la fracción I-B, que atribuye a los Tribunales Colegiados de Circuito, el conocimiento del recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 Constitucional.

Mediante la reforma en mención, la revisión de las sentencias de los tribunales administrativos se somete al trámite que para la revisión en amparo de doble instancia dispone la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales y la resolución que sobre dichos asuntos dicten los Tribunales Colegiados de Circuito, no son susceptibles de recurso alguno, es decir, quedan firmes.

#### **II.1.10 La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.**

El dos de febrero de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que derogó la anterior de 1966, el texto de la nueva Ley Orgánica entró en vigor el dos de agosto de 1978.

La expedición de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, modificó de manera sustancial lo referente a la organización interna del mencionado órgano jurisdiccional, dado que desde su entrada en vigor, el tribunal se integró por una Sala Superior y por Salas Regionales, y aún cuando siguió siendo representado por un presidente elegido de manera anual, éste era elegido por los Magistrados de la Sala Superior de entre los integrantes de la misma.

La creación de las Salas Regionales tenía el objetivo de lograr la desconcentración territorial del Tribunal Fiscal de la Federación y para lograr que la justicia administrativa estuviera al alcance de la mayoría de los gobernados sin que

<sup>33</sup> *Ibidem.*, pág.153.



estos tuviesen que viajar a la capital para acceder al contencioso administrativo contra resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales.

Así, la Sala Superior se integró por nueve Magistrados y las Salas Regionales se formaron con tres cada una. Los Magistrados del Tribunal eran y son hasta la actualidad, designados por el Presidente de la República previa ratificación del Senado y forma parte del tribunal un Secretario General de Acuerdos, un Oficial Mayor, los Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y de Salas Regionales, Actuarios y Peritos necesarios para el despacho de los asuntos.

*"...fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, entrando en vigor ciento ochenta días siguientes a dicha publicación, esto ocurrió el 1º de agosto de 1978, lo importante de tal compilación fue que se la da una formación al referido organismo jurisdiccional, pues se modifica substancialmente la estructura anterior, al integrarse de una Sala Superior y por Salas Regionales, la primera de ellas integrada por nueve magistrados incluido su Presidente, y las segundas se conformaron de tres magistrados cada una, de tal manera que en este segundo supuesto el territorio nacional se dividió en once regiones, y en cada una de ellas se estableció una Sala Regional, con excepción de la Metropolitana donde se instituyeron seis Salas Regionales."*<sup>34</sup>

Con la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se desconcentró la organización y funcionamiento de ese organismo jurisdiccional, con cambios en cuanto a la creación de Salas Regionales tanto en la capital de la República, como en el interior de su territorio debido principalmente al crecimiento demográfico del país.

#### **II.1.11 La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996 y su Reforma de 2000.**

En años recientes, la evolución del juicio contencioso administrativo federal sufrió dos manifestaciones trascendentales. Ello es así, toda vez que con la expedición de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, y vigente desde enero de 1996, se amplió la competencia material de dicho órgano jurisdiccional, dado que en la fracción XIII del artículo 11 de dicho ordenamiento legal, se otorgó competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de resoluciones que recayeran al recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con lo cual, el Tribunal Fiscal de la Federación que nació con una competencia restringida, únicamente respecto de la materia fiscal federal, ahora la tiene más amplia al haberse agregado la administrativa.

El segundo evento en la evolución del Tribunal Fiscal de la Federación ocurrió con las reformas a su Ley Orgánica, las cuales fueron realizadas a través del decreto

<sup>34</sup> SANCHEZ GOMEZ, Narciso. "Segundo Curso de Derecho Administrativo" Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1998, pág. 448.

por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2000.

Conforme a las reformas a la Ley Orgánica, se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la referida ley procedimental; asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materia que son de la competencia de dicho tribunal.

*“ Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 2000 se reformó la Ley Orgánica del que fue el Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se reformaron los artículos 3o., segundo párrafo, incisos a) y b); 11, fracciones XIII y XIV; 16, fracciones V, X, XI y XIII; 20, fracciones I, inciso a); 28; 29 y 31, y se ADICIONAN los artículos 11, con una fracción XV y con dos párrafos finales y 16, con una fracción I- Bis. Así mismo (sic) el propio decreto reforma el artículo décimo primero transitorio en su fracción tercera, del ordenamiento legal antes mencionado, estableciéndose que: “se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”<sup>35</sup>*

Aunado a lo anterior, se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada.

## **II.2 El Contencioso Administrativo Federal.**

El contencioso administrativo es el procedimiento llevado ante un Órgano Jurisdiccional con el objeto de que éste resuelva de manera imparcial y suprapartes una controversia surgida entre los particulares y la Administración Pública Federal.

*“Por influencia de la terminología francesa entiéndese por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública. También se conoce esta institución en el derecho*

<sup>35</sup> CASTREJON GARCIA, Gabino E. Op. cit. pág. 417.

*mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo.*"<sup>36</sup>

Manuel J. Argañarás, en su Tratado de lo Contencioso Administrativo, al definir la figura jurídica que nos ocupa señala:

*"El contencioso administrativo es el juicio, recurso o reclamación, ubicado en un determinado sistema de jurisdicción relativa, que se interpone -después de agotada la vía gubernativa- en unos sistemas ante los Tribunales Judiciales y en otros ante Tribunales Administrativos Autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundados en preceptos de Derecho Administrativo o facultades regladas, que se litigan entre particulares y la Administración Pública -federal o local- por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente en favor del reclamante, por una ley, un reglamento u otro precepto. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la autoridad administrativa."*<sup>37</sup>

Dolores Hedúan Virúes considera que el Contencioso Administrativo en el Derecho Mexicano implica atribuir a un tribunal situado fuera del Poder Judicial, la solución de los conflictos entre los particulares y los órganos del Poder Ejecutivo. Implica también la independencia de éste tribunal frente a los demás órganos del Poder Ejecutivo y requiere de los Jueces o Magistrados el conocimiento especializado de la actuación de esos órganos.<sup>38</sup>

Cabe mencionar que al hablar de contencioso administrativo, debe entenderse exclusivamente al proceso administrativo que se lleva ante un Órgano Jurisdiccional que analiza la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo y así decide la controversia, órgano que está supraordenado a las partes contendientes y resuelve de manera imparcial al dictar su sentencia, debiendo quedar excluidos los recursos administrativos dado que en ellos, si bien el administrado tiene la oportunidad de obtener la revocación de un acto lesivo a sus intereses ante la Administración Pública Federal, la autoridad que resuelve el recurso de ninguna manera tiene el carácter de autoridad jurisdiccional, ni la resolución que resuelve el medio de defensa intentado tiene el carácter de sentencia, sino de un mero acto administrativo, de ahí que al mencionar al contencioso administrativo, no pueda incluirse a los recursos administrativos.

La doctrina administrativa ha sostenido que el contencioso administrativo puede ser definido desde el punto de vista formal y material.

<sup>36</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, "Contencioso Administrativo", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México 1998, Tomo I, A-C, pág. 822.

<sup>37</sup> ARGANARAS J. Manuel, "Tratado de lo Contencioso Administrativo", Tip. E. Argentina, 1955, citado por SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo, Segundo Curso" Decimonovena Edición, Editorial Porrúa, México 1999, pág. 782.

<sup>38</sup> HEDUÁN VIRÚES, Dolores. "Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México 1971, pág. 13

Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer de las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales, es decir, tribunales administrativos y, desde el punto de material, podemos sostener la existencia del contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración Pública Federal, con motivo de un acto de ésta última.

Como se puede apreciar, el contencioso administrativo en sentido formal, parte fundamentalmente del órgano que decide la controversia, en tanto que en sentido material, sólo toma en cuenta la materia de ésta.

*"La jurisdicción contenciosa administrativa, como jurisdicción especial para unos y como función ordinaria para otros, puede estudiarse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material."*

*Formalmente el contencioso administrativo está constituido por el conjunto de órganos que tienen competencia para resolver las controversias en los términos antes señalados, estos tribunales pueden ser judiciales o administrativos.*

*Materialmente el contencioso administrativo se caracteriza cuando se origina un litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la administración que realiza el acto lesivo. Lo cual se refiere a la esencia del pleito, juicio o controversia."*<sup>39</sup>

En nuestro país, el contencioso administrativo federal se encuentra formalmente constituido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, creado por la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el 1 de enero de 1937, y que como lo destaca Dolores Hedúan Virúes, "...se fundó en una mera interpretación del artículo 104 Constitucional reformado en 1934; mencionado como tribunal administrativo en la reforma de este artículo decretada en 1946; y como un tribunal de lo contencioso administrativo en la enmienda de 1948."<sup>40</sup>

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, formalmente es un Órgano Administrativo, en atención a que se encuentra en el marco del Poder Ejecutivo Federal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su propia Ley Orgánica establece, de tal manera que puede válidamente afirmarse que se trata de un Tribunal de naturaleza administrativa con autonomía suficiente para emitir sus resoluciones.

Materialmente es un Órgano Jurisdiccional, porque conoce y decide sobre controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares. Es un Tribunal de justicia delegada, toda vez que cuenta con la autonomía suficiente para dictar sus fallos, en atención de que si bien se encuentra ubicado en el marco del Ejecutivo Federal, es autónomo a éste, aunado a que no está supeditado a ninguna autoridad administrativa federal.

<sup>39</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. pág. 783

<sup>40</sup> HEDÚAN VIRÚES, Dolores. Op. cit. pág. 13.

La competencia del Tribunal es limitada, dado que ésta se constriñe a las materias señaladas en el artículo 11 de su Ley Orgánica, mismas que por lo general se refieren a asuntos fiscales y de algunas materias administrativas federales.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Organismo Jurisdiccional Colegiado integrado por varios Magistrados que actúan por medio de la Sala Superior, compuesta por el Pleno y Secciones, así como por Salas Regionales que emiten sus fallos por unanimidad o mayoría de votos.

El procedimiento Contencioso Administrativo Federal, se sustancia y resuelve de conformidad a las disposiciones establecidas en el Título Sexto, Capítulo I, del Código Fiscal de la Federación, aplicándose por disposición expresa, de manera supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

### **II.2.1 La Justicia Retenida y la Justicia Delegada.**

Los términos justicia retenida y justicia delegada, tienen su origen en Francia, con la Institución denominada "*Consejo del Rey*", que tuvo facultades en asuntos administrativos, organismo que desapareció para dar paso a otra institución ubicada de igual manera en el marco del poder ejecutivo, denominada "*Consejo de Estado*", cuya competencia material eran conflictos entre la administración pública y los particulares. La idea del contencioso administrativo en la esfera de la administración pública surgió de la interpretación del principio de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que al no quedar ninguno sometido al otro, el poder judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares, sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder respecto de otro.

A) El sistema de justicia retenida significa que el órgano jurisdiccional que decide en definitiva la controversia, se encuentra en una situación de subordinación jerárquica respecto a un órgano de la administración, por tanto puede afirmarse que el ente jurisdiccional organizado bajo la figura de la justicia retenida no goza de autonomía orgánica con relación a la administración pública, por lo que su organización y atribuciones se encuentran establecidas en el ordenamiento que regula la organización, funcionamiento y atribuciones de la propia administración.

La característica distintiva de la institución de justicia retenida es que al resolver la cuestión controvertida, el órgano jurisdiccional no lo hace con plena autonomía, sino que depende de otra autoridad que es la que resuelve en definitiva, como en el caso de la Institución francesa que dio origen a la institución en la esfera de la administración, denominada "*Consejo del Rey*", misma que sólo formulaba dictámenes que se sometían a la consideración de otra autoridad administrativa ubicada en un nivel jerárquico superior.

En el caso del Contencioso Administrativo Mexicano, desde la expedición de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que creó el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, se desechó el sistema de justicia retenida, al establecerse en la expedición de motivos del ordenamiento citado, que el Tribunal no sería de justicia retenida, dado que ni el Presidente de la República, o alguna otra autoridad administrativa tendrían intervención

alguna en los procedimientos o en las resoluciones del propio órgano jurisdiccional que se creaba.

*"...será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el presidente de la república ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal."*<sup>41</sup>

**B)** El sistema de justicia delegada significa que el órgano jurisdiccional se encuentra en una situación de autonomía orgánica con respecto a las demás autoridades de la administración pública, lo que se traduce en que para emitir sus fallos lo hace con total independencia de aquellas, aunado a que el funcionamiento, organización interna y atribuciones del ente, se encuentran establecidas en su propia ley orgánica.

La característica fundamental del órgano jurisdiccional de justicia delegada, es que éste se encuentra dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que le otorga su propia ley orgánica, por lo que sus determinaciones no son susceptibles de ser revisadas por otra autoridad jerárquicamente superior en el esquema de la Administración Pública, dado que el órgano jurisdiccional en cita, no obstante que se encuentra ubicado en el marco del Poder Ejecutivo, es autónomo con relación a las autoridades que lo integran.

En México, desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se adoptó el sistema de justicia delegada para el nascente tribunal, lo que se advierte de la exposición de motivos del ordenamiento referido que de manera fehaciente señaló que el órgano jurisdiccional en cita no estaría sujeto a dependencia de alguna autoridad integrante del Poder Ejecutivo, de manera tal que se consiguiera la autonomía orgánica del tribunal, dado que de no darse ésta, no podía hablarse de justicia administrativa.

*"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el presidente de la república ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa."*<sup>42</sup>

Así, el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene, como órgano jurisdiccional de justicia delegada, la característica de ser autónomo orgánicamente de la Administración Pública Federal al no estar sometido

<sup>41</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit.* pág. 192.

<sup>42</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit.* pág. 193.

jerárquicamente a ninguna autoridad de ésta, y sus fallos no son revisables por autoridad administrativa alguna.

## **II. 2.2 El Contencioso Administrativo de Anulación.**

Los tribunales administrativos de anulación, son organismos jurisdiccionales ubicados dentro del marco del Poder Ejecutivo, gozan de plena autonomía para emitir sus fallos y conocen de conflictos suscitados entre la administración pública y los particulares por actos de aquella y sus sentencias se limitan a declarar la nulidad o reconocer la validez de la resolución o acto controvertido, sin embargo, no pueden ejecutar sus fallos dado que sus sentencias son meramente declarativas.

El contencioso de anulación es lo opuesto al de plena jurisdicción, dado que en el primero el Tribunal no tiene todos los poderes habituales de un juzgador, toda vez que su determinación se limita a reconocer la validez o declarar la nulidad del acto controvertido, pero sin poder reformarlo.

Para el Administrativista Emilio Margain Manautou, las características del contencioso de anulación y que constituyen diferencias con el de plena jurisdicción son:

- a) En el juicio contencioso administrativo de anulación, se alega violación a la ley.
- b) El tribunal de anulación no cuenta con los medios necesarios para hacer cumplir sus sentencias.
- c) El efecto de la sentencia en el contencioso de anulación es general, es decir, *erga omnes*.<sup>43</sup>

El mismo tratadista al citar a Alfonso Cortina Gutierrez expresa que para éste, las características y, por ende, diferencias esenciales entre un tribunal de anulación y uno de plena jurisdicción son: a) El primero al nulificar un acto, "no puede dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto ni mucho menos aún, dictarlo"; el segundo, no sólo se limita a modificar la resolución sino que está autorizado para "reglamentar las consecuencias de su desición". b) Ante el primero se impugna "una resolución ejecutoria", por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del "exceso de poder"; ante el segundo, aún cuando se pueda impugnar en algunos una desición ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad... c) En el primero, las causales de nulidad son variantes de la legalidad; en el segundo, no sólo los aspectos externos de la legalidad son materia del contencioso pleno. También los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de licitud, son objeto de estudio del caso sometido a la plena jurisdicción. d). En el primero el juicio es objetivo "porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley"; en el segundo el juicio es subjetivo "en el que el actor reclama una ventaja personal".<sup>44</sup>

<sup>43</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Op. cit.* pág. 4

<sup>44</sup> *Ibidem.* pág. 4 y 5

### **II. 2.3 El Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.**

El tribunal contencioso administrativo de plena jurisdicción tiene amplias facultades jurisdiccionales para emitir sus sentencias, en razón de que puede modificar o revocar el acto impugnado, precisar los términos en los que ha de producirse el acto que lo sustituya; determinar el monto de la sanción a una persona física o moral; condenar el cumplimiento de una obligación o simplemente declarar la nulidad o reconocer la validez de un acto controvertido, y la característica principal del tribunal de plena jurisdicción, es que dispone de los medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.

Para el Administrativista Emilio Margain Manautou, las características del contencioso de plena jurisdicción, y que constituyen diferencias con el de anulación son:

- a) En el contencioso de plena jurisdicción se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional.
- b) El tribunal de plena jurisdicción cuenta con medios para hacer cumplir sus sentencias.
- c) El efecto de las sentencias en el contencioso administrativo de plena jurisdicción es *intra partes*.

La existencia de medios para ejecutar las sentencias del tribunal de plena jurisdicción es pues su característica distintiva, atento a que en el juicio contencioso administrativo de plena jurisdicción, se discute un derecho del particular lesionado por el poder público y una vez acreditada la pretensión del demandante, el juez está en aptitud de condenar a la Administración Pública al pago de una indemnización en caso de que se hayan producido perjuicios al patrimonio del demandante, o simplemente declarar la nulidad absoluta o relativa del procedimiento controvertido.

### **II. 2.4 El Contencioso Administrativo en México.**

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, ordenamiento que creó el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, se estableció de manera expresamente que en el Órgano Jurisdiccional de referencia, se tramitaría lo que la doctrina conoce como con el contencioso de anulación, cuya función era la de declarar la nulidad o reconocer la validez de la resolución impugnada.

*" El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. "*<sup>45</sup>

Como se observa, la Ley de Justicia Fiscal de 1936, creó un Tribunal en el marco del Poder Ejecutivo, cuya función principal sería la de reconocer la validez o la de declarar la nulidad del acto impugnado en el juicio, es decir, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación fue concebido dentro del sistema del contencioso administrativo de anulación.

<sup>45</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit.* pág. 194.



No obstante lo anterior, en la actualidad el órgano máximo de interpretación judicial en nuestro país, ha establecido que el sistema de jurisdicción contencioso administrativo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es mixto, ello en atención a la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado, atento a que con relación a ciertos actos actúa como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos actúa como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, tal y como se advierte de la jurisprudencia cuyo texto y rubro son:

**" SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA.** Conforme a las jurisprudencias 44/98 y 45/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que llevan por rubros "SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DETERMINARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL." y "SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.", nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes. De las anteriores determinaciones se desprende que el cumplimiento fuera del término legal de cuatro meses previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción IV, del

*Código Fiscal Federal por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, porque ello contrariaría el fin perseguido por el legislador al atribuir al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del administrado en los casos en que la nulidad lisa y llana sea insuficiente para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por una actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del plazo legal o fuera de él, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir la reparación de la resolución cometida. Corrobora lo anterior el que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se haya modificado el anterior artículo 239-Ter que pasó a ser 239-B, del Código Fiscal para establecerse como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal, caso en el cual si la Sala resuelve que hubo omisión total concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo, procediendo también a imponerle una multa equivalente a quince días de su salario y a notificar a su superior para que proceda jerárquicamente, pues carecería de sentido que se otorgara un término de veinte días a la autoridad para que diera cumplimiento a la sentencia de nulidad para efectos, si se considerara que la resolución relativa estaría afectada de ilegalidad, independientemente de la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir la autoridad demandada.”<sup>46</sup>*

### **II.3 Naturaleza Jurídica y Fundamento Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un organismo jurisdiccional situado dentro del marco del Poder Ejecutivo, con facultades para conocer de controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares, con competencia limitada a lo establecido en su Ley Orgánica, específicamente en el artículo 11 de dicho ordenamiento.

Es un Tribunal que actúa con total independencia de la autoridad hacendaria y demás autoridades administrativas, atento a que posee su propio presupuesto y los Magistrados Integrantes del órgano en mención, son nombrados por acuerdo del

<sup>46</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XI, Mayo de 2000, Tesis: 2a./J. 41/2000, Página: 226.*

*Contradicción de tesis 86/99-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de abril del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisol.*

*Tesis de jurisprudencia 41/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del catorce de abril del año dos mil.*

Presidente de la República con aprobación del Senado, los cuales no pueden ser removidos de su encargo, sino con el procedimiento establecido para la remoción de los Magistrados del Poder Judicial de la Federación, ni sus emolumentos pueden ser disminuidos durante el periodo que dure su encargo, ello de conformidad con los artículos 1 y 3 de su Ley Orgánica.

Se trata de un organismo que formalmente es administrativo, en atención a su ubicación dentro del Poder Ejecutivo y materialmente es jurisdiccional, dado que conoce y decide sobre conflictos surgidos entre la Administración Pública Federal y los particulares. Entre sus atribuciones sobresale su carácter de Tribunal de Justicia Delegada, término que tiene su origen en Francia y significa que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emite sus resoluciones jurisdiccionales sin previa consulta de alguna otra autoridad, ya sea integrante de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación, o del Poder Legislativo.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se encuentra ubicado dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que de conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece los asuntos que corresponde atender a la Secretaría mencionada, no se advierte que corresponda a ésta atribución alguna en relación con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no está ni podrían estar contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dado que en primer término, aquél no forma parte ni de la Administración Centralizada ni Paraestatal a que hace alusión el artículo 1 del último ordenamiento citado, y en segundo, en atención a que existe disposición constitucional que dispone que el Tribunal tiene su propia Ley Orgánica que regula precisamente su organización, funcionamiento y atribuciones, sin que ello demerite el carácter de tribunal administrativo que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dependiendo del Poder Ejecutivo Federal, únicamente en cuanto al nombramiento de los Magistrados que lo integran.

Su ubicación constitucional se encuentra establecida en el artículo 73, fracción XXIX-H, la cual textualmente dispone lo siguiente:

***“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:***

***[...]***

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

***...”***

Como se observa, en el numeral transcrito se establece la facultad del Congreso de la Unión 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 las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, con lo cual se acepta la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otra parte, el artículo 104, fracción I-B, establece la competencia de los Tribunales de la Federación, específicamente de los Colegiados de Circuito, para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, revisión que debe sujetarse a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que de ellas se dicten no procede juicio o recurso alguno.

Cabe mencionar que la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene como propósito fundamental el de controlar la legalidad de los actos administrativos dictados por autoridad federal, ello principalmente en atención a que la legalidad de dichas resoluciones está elevada en nuestro país al rango de garantía individual por efecto de los artículos 14 y 16 constitucionales, es decir, el tribunal está facultado únicamente para conocer respecto de la inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refieren los preceptos constitucionales antes aludidos, atendiendo a las causales de anulación establecidas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

Corroborar lo anterior lo establecido en en la tesis jurisprudencial de la Octava Época, cuyo rubro y texto son:

**"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. CUANDO PUEDE CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.** *La jurisdicción contenciosa-administrativa adoptada en el sistema mexicano por influencia de sistemas jurídicos extranjeros, principalmente el francés, corresponde a la imperiosa exigencia del Estado contemporáneo de preservar la legalidad de la actuación administrativa, esto es, el sometimiento de las autoridades administrativas a las leyes emanadas del Poder Legislativo por ser éstas la fuente directa de la validez y legitimidad de su actuación. Por ello, la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación es de naturaleza ordinaria y no tiene como propósito fundamental otro distinto del de salvaguardar y controlar la legalidad de los actos administrativos. Dado que la legalidad de los actos administrativos está elevada en nuestro país al rango de garantía individual por efecto de los artículos 14 y 16 constitucionales, se explica que en repetidas ocasiones se haya predicado el deber de las Salas Fiscales de conocer inclusive de irregularidades planteadas como violaciones a preceptos constitucionales. Sin embargo, como puede atestiguar la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible con el número trescientos veintiséis de la Tercera Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación con el rubro de "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO", y los precedentes que le dieron origen, la*

*inconstitucionalidad de los actos administrativos de que puede conocer este Tribunal, es la derivada de la inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales, en cuanto configura la causal de anulación prevista en la actual fracción II del artículo 238 del Código Fiscal vigente. En suma, la jurisdicción del Tribunal Fiscal en términos de las causales de anulación previstas en el numeral antes citado, está constreñida a la materia de legalidad, aunque ésta se refleje en todos los casos en una violación a las garantías constitucionales mencionadas, de allí que su competencia no pueda extenderse al grado de obligarlo a conocer de violaciones a otra clase de garantías de la Carta Suprema, ni siquiera cuando tales infracciones se atribuyen no a una ley sino a un acto administrativo, pues ello significaría investirlo de facultades propias del sistema de control de la constitucionalidad, de las que desde luego carece al tenor de los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución.”<sup>47</sup>*

### **II.3.1 Estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

#### **II. 3. 1.1 Sala Superior**

Hasta antes de la expedición de la nueva Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación en 1995, la Sala Superior de ese órgano colegiado, se constituía por nueve Magistrados, bastando la presencia de seis de ellos para que se pudieran efectuar sesiones, y sus resoluciones se tomaban por mayoría de votos de los Magistrados presentes, los que no podían abstenerse de votar sino cuando tuviesen impedimento legal.

La Sala Superior, de conformidad con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, tenía como principales atribuciones;

- a) Fijar la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, conforme al Código Fiscal de la Federación.
- b) Resolver los juicios con características especiales, en los casos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.
- c) Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formularan el proyecto de resolución que correspondiera, o no emitieran su voto respecto de los proyectos de sentencia formulados por los otros Magistrados.

<sup>47</sup> Apendice de 1995, Tomo III, Parte TCC, Tesis 968, Pág. 757.

#### **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Octava Epoca:*

*Amparo directo 413/89. Hospital Santelena, S. A. 27 de abril de 1989. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 513/89. Edificios y Estructuras, S. A. de C. V. 23 de mayo de 1989. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 153/93. Video Bruguera, S. A. de C. V. 11 de febrero de 1993. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 53/94. Industria Mexicana de Personal, S. A. de C. V. 16 de marzo de 1994. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 23/94. Densímetros Robsan, S. A. de C. V. 25 de marzo de 1994. Unanimidad de votos.*

**NOTA:**

*Tesis I.3o.A./46, Gaceta número 80, pág. 35; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XIV-Agosto, pág. 546.*

- d) Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados, y en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos.
- e) Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
- f) Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales, cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los Magistrados Instructores y ponentes; y
- g) Resolver los juicios en materia de comercio exterior.

Hasta 1987, la Sala Superior era competente para resolver los recursos de revisión respecto de las sentencias emitidas por las Salas Regionales, lo que cambió con las reformas realizadas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1987, naciendo por otra parte la Facultad de atracción de la Sala Superior, para resolver los juicios con características especiales en los casos establecidos en el propio Código Fiscal de la Federación, casos que eran los siguientes:

- > Cuando el valor del negocio excediera de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal elevada a un año.
- > Cuando se tratara de un asunto nuevo planteado ante una Sala Regional, en el que fuese necesario establecer la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Actualmente, con la expedición de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente a partir del 1 de enero de 1996, se modificó de manera sustancial la estructura orgánica del organismo jurisdiccional en mención, toda vez que se aumentó a once el número de Magistrados integrantes de la Sala Superior, entre los cuales se encuentra el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, asimismo, la Sala Superior desde la expedición de la ley orgánica del tribunal citado, funciona en Pleno o en dos Secciones.

Subsistió por otra parte la facultad de atracción en los casos y de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación.

La Sala Superior funciona en pleno o en dos secciones y se compone de once Magistrados, uno de los cuales es el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual es nombrado cada dos años, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley orgánica del Tribunal en comento, sin que exista la posibilidad de reelección inmediata.

### **II.3.1.2 El Pleno de la Sala Superior.**

El Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el máximo organismo del mismo y se encuentra integrado por once Magistrados, entre los cuales se encuentra el propio Presidente del Tribunal y para que el Pleno pueda sesionar, basta la presencia de siete de sus miembros.

Sus resoluciones se toman por mayoría de votos de los Magistrados presentes, quienes no pueden abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto debe diferirse para la siguiente sesión y cuando un proyecto no sea aprobado por dos veces, se cambiará de ponente.

Las sesiones del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son por regla general públicas, salvo cuando se designe al Presidente del propio tribunal, se ventilen cuestiones administrativas o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, en cuyo caso, las sesiones del Pleno deben efectuarse de manera privada.

### **II.3.1.3 Facultades del Pleno de la Sala Superior.**

De conformidad con el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Pleno de la Sala Superior tiene las atribuciones que a continuación se mencionan:

“...

- I. *Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*
- I. - Bis. *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.*
- 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 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 visitantes 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.”*

De las atribuciones del Pleno de la Sala Superior antes señaladas, por su trascendencia para conseguir el objetivo planteado en el presente trabajo de investigación, cabe resaltar la fracción X, misma que faculta al pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento.

Se advierte que mediante la atribución en cita, conferida por el artículo 16, fracción X, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ordenamiento que tiene el carácter de una norma jurídica en sentido formal y material, expedida por el Congreso de la Unión, el Pleno de la Sala Superior del referido órgano colegiado, se encuentra facultado para:

- a) Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento.
- b) 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
- c) 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 Sala Superior y Magistrados y;
- d) Fijar las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

En relación con lo anterior, si bien el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra facultado para expedir su reglamento, es de resaltar, que tal ordenamiento tiene como finalidad única y exclusivamente la de procurar el buen funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, el Reglamento del Tribunal citado es de observancia interna, obligatoria para los funcionarios integrantes del mismo, ello en cuanto a lograr su desempeño de manera eficiente.

#### **II.3.1.4 Las Secciones de la Sala Superior y sus Atribuciones.**

Las Secciones de la Sala Superior se componen de cinco Magistrados cada una, de entre los cuales es electo el Presidente de cada Sección. El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no integra sección.



Para que puedan tener lugar las sesiones de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal, es indispensable la presencia de por lo menos cuatro Magistrados.

Asimismo, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las resoluciones de las Secciones de la Sala Superior se toman por mayoría de votos de los Magistrados presentes, quienes no pueden abstenerse de votar, sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, éste se cambiará de Sección.

Por regla general, las sesiones de las Secciones de la Sala Superior son públicas, no obstante ello, cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones de las Secciones de la Sala Superior se realizan de manera privada.

Las atribuciones de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal, se encuentran establecidas en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las cuales son:

“... ”

*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.”*

Como se observa, las atribuciones de las Secciones de la Sala Superior se constriñen en resolver los juicios que se promuevan en materia de comercio exterior, los que se interpongan contra resoluciones fundadas en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o sobre comercio internacional suscrito por México, para conocer de asuntos que el Presidente del Tribunal considere de importancia y trascendencia, observando lo dispuesto en el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación, para conocer sobre el recurso de apelación, incidentes,

recursos y quejas que procedan contra los actos o resoluciones emitidos por la Sección de la Sala de que se trate, determinar las medidas de apremio y fijar o suspender la jurisprudencia del tribunal.

### **II.3.1.5 Las Salas Regionales.**

Se encuentran constituidas por tres Magistrados cada una. Para que puedan sesionar es indispensable la presencia de la totalidad de los Magistrados que la integran y para resolver basta la mayoría de votos. El Presidente de la Sala dura en su cargo un año y no puede ser reelecto en forma inmediata, es nombrado de entre los Magistrados Integrantes de la Sala en la primera sesión que en el año se realice.

Las Salas Regionales conocen de los juicios que se señalan en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, en cuyo caso se encargan únicamente de la instrucción.

De conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal, las Salas Regionales conocen de los juicios en razón del territorio respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada; si son varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular se atenderá a su domicilio.

Las sesiones de las Salas Regionales, así como las diligencias o audiencias que practican de conformidad con las leyes, son públicas a excepción de las en que se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, en cuyo caso, las sesiones de las Salas Regionales se realizan de manera privada.

Para el establecimiento de las Salas Regionales, los artículos 28 y 29, en relación con el 16, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal, facultan a la Sala Superior a dividir el territorio nacional en las regiones que resulten indispensables para la impartición de la justicia fiscal y administrativa a nivel federal.

Lo anterior, dado que los citados artículos textualmente disponen:

***“Artículo 28. Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.***

***Artículo 29. En cada una de las regiones habrá el número de Salas que mediante acuerdo señale el Pleno de la Sala Superior, en donde se establecerá su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y la fecha de inicio de funciones. ”***

Precisamente en uso de la facultad mencionada, mediante acuerdo G/10/2001 de 18 de enero de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año, vigente a partir del 1 de febrero de 2001, el Pleno de la Sala Superior del

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determinó los límites territoriales y denominación de las Salas Regionales del propio tribunal, así como el número y la sede de las mismas, acuerdo que posteriormente fue complementado con el diverso proveído G/43/2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2001, a través del cual, el Pleno de la Sala Superior creó tres regiones más, (Del Golfo Norte, de Chiapas-Tabasco y la del Caribe).

Actualmente existen 36 Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa funcionando en el territorio de la República, distribuidas a lo largo de 20 regiones determinadas por acuerdo del Pleno de la Sala Superior del citado Tribunal.

#### **II.4 Principios Rectores del Juicio de Nulidad.**

Los principios rectores del juicio de nulidad son aquellos que orientan el procedimiento para lograr que el mismo pueda desarrollarse adecuadamente, de acuerdo con la naturaleza de la controversia planteada, es decir, se refieren a la manera en que debe seguirse el procedimiento en su aspecto formal para que el mismo pueda servir de manera eficaz a la solución de la controversia correspondiente.

Los principios rectores del juicio de nulidad, son el *Principio de Instancia de Parte, de Agravio Personal y Directo* y el *Principio de Definitividad*.

##### **II.4.1 Principio de Instancia de Parte.**

El principio de instancia de parte establece que el juicio de nulidad procede a iniciativa de parte y no de oficio. El motivo principal de su existencia es que para lograr el control de legalidad de los actos administrativos del que está encargado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo dará inicio y tendrá lugar si el afectado en su esfera jurídica así lo demanda ante el órgano jurisdiccional antes mencionado.

Lo anterior en virtud de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se encuentra facultado para revisar de oficio las actuaciones de la Administración Pública Federal, toda vez que para que se analice la legalidad del acto impugnado en el juicio de nulidad, el particular afectado en su esfera jurídica debe iniciar el procedimiento jurisdiccional ante el tribunal, y la manera de hacerlo es mediante la presentación de una demanda que debe cumplir con todos los requisitos establecidos en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, ordenamiento que regula lo relativo al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal en cita.

Ello es así, toda vez que el artículo 207 del Ordenamiento Tributario Federal, establece las formalidades que deben cumplirse al momento de la presentación de la demanda, en cuanto a la forma escrita, ante qué autoridad se presenta y el tiempo en que puede presentarse.

##### **II.4.2 Principio de Agravio Personal y Directo.**

El principio de agravio personal y directo es lo que otorga al demandante el interés jurídico para controvertir la legalidad de un acto administrativo, al haber sufrido una afectación en su esfera jurídica por la emisión de éste.

Para que en el juicio de nulidad no se actualice la causal de improcedencia y sobreseimiento establecida en la fracción I, del artículo 202, del Código Fiscal de la Federación, es necesario que el demandante haya sufrido un daño o perjuicio con motivo de la emisión del acto administrativo que controvierte, perjuicio que en la técnica jurídica recibe el nombre de "agravio", por lo tanto, la existencia de éste para que proceda el juicio de nulidad presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado que cuando es transgredido por la actuación de una autoridad administrativa, faculta a su titular para acudir ante la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para controvertir la legalidad del acto impugnado.

En efecto, la procedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ve constreñida además del ámbito competencial del tribunal citado y los requisitos de procedencia del juicio de nulidad, al requisito de que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos del demandante, lo que significa que la procedencia de dicho juicio dependerá, entre otras cosas, de que el actor sufra una lesión en su esfera jurídica causada por la resolución cuya nulidad demanda.

Lo anterior se afirma, toda vez que el artículo 202, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, textualmente establece:

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

*I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.*

*..."*

Cabe mencionar que el Poder Judicial Federal ha adoptado similar criterio en la tesis de jurisprudencia cuyo texto y rubro son:

**" NULIDAD, JUICIO DE INTERES JURIDICO.** *La procedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se ve constreñida al requisito de que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos del demandante, lo que significa que la procedencia de dicho juicio dependerá, entre otras cosas, de que el actor sufra una lesión en su esfera jurídica causada por la resolución cuya nulidad demanda. Ahora bien, la afectación al interés jurídico se actualiza, si en la resolución impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación no se declara la insubsistencia total del acto sino se le atribuyen determinados efectos, siendo precisamente tal consideración que se ve reflejada en los puntos resolutivos de la misma, la que trasciende en la esfera jurídica de la actora, ocasionándole un perjuicio directo y actual. En efecto, quien a través del recurso ordinario de defensa acude ante la autoridad administrativa competente a demandar la insubsistencia total del acto y en su lugar obtiene una resolución que, aunque deja sin efectos el acto combatido le imprime determinados fines o efectos, tendrá interés jurídico para impugnarla en el juicio contencioso administrativo, porque es precisamente tal cuestión, es decir, la forma en que se resolvió dicho recurso que el actor considera violatoria de las leyes aplicables (artículo 22 del Reglamento del*

*Artículo 274 de la Ley del Seguro Social), lo que le ocasiona un perjuicio directo y actual al demandante y la que constituirá la litis del juicio de nulidad, no debiendo la Sala responsable prejuzgar para decretar el desechamiento de la demanda, porque con ello se deja al actor en estado de indefensión al no existir recurso o medio ordinario de defensa a través del cual pueda ser reparable el perjuicio resentido.”<sup>48</sup>*

#### **II.4.3 Principio de Definitividad.**

El principio de definitividad en el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica del referido órgano jurisdiccional, al establecer:

*“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:*

*[...]*

*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.*

*...”*

Conforme al precepto transcrito, la definitividad del acto que se pretenda impugnar es requisito de procedibilidad para ocurrir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Asimismo el principio de definitividad en el contencioso administrativo no debe entenderse que la resolución es definitiva, solamente cuando esta sea irrecurrible en la sede administrativa, o que la interposición del recurso sea optativa, sino que además debe entenderse que la resolución para considerarse definitiva, requiere ser la última voluntad de la Administración Pública, lo que implica que el juicio administrativo es improcedente contra actos de mero trámite o intraprocedimentales.

Lo anterior es así, dado que aunque el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que tendrán carácter de “resoluciones definitivas” las que no admitan recurso, o admitiéndolo sea optativo, no es dable considerar que el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso

<sup>48</sup> Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo IV, Septiembre de 1996, página 517.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**  
*Amparo directo 53/90. Montajes, Construcciones e Ingeniería, S.A. de C.V. 28 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.*  
*Amparo directo 3803/95. Construcciones Brakosa, S.A. de C.V. 17 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Lourdes Margarita García Galicia, en funciones de Magistrada por ministerio de ley.*  
*Amparo directo 4193/95. Héctor Breña Construcciones, S.A. de C.V. 18 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.*  
*Amparo directo 4613/95. Andamios y Materiales, S.A. 9 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.*  
*Amparo directo 1253/96. Plásticos Inyectados y Soplados, S.A. de C.V. 9 de mayo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: María Antonieta Torpey Cervantes.*

administrativo es sólo en esos términos, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública Federal, que usualmente es de dos formas:

- a) Como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y
- b) Como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.

En ese orden de ideas, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no pueden ser consideradas resoluciones definitivas, toda vez que ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución.

Lo anterior ha sido materia de interpretación por parte del Poder Judicial de la Federación, en la Tesis Aislada de Jurisprudencia que literalmente establece:

**" TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.** La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados. " <sup>49</sup>

<sup>49</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVII, Febrero de 2003. página 336.

## **II.5 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

La competencia encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, a (*competens, entis*), relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia.<sup>50</sup> En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición.

En un sentido jurídico general, se alude a la competencia como una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.

La doctrina administrativa es coincidente en cuanto a que la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se determina por la materia, territorio y por cuantía.

### **II.5.1 La Competencia por Materia**

La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra establecida en las 16 fracciones del artículo 11 de su Ley Orgánica, al establecer:

*“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.”*

La fracción preinserta se refiere eminentemente a la materia fiscal, toda vez que se establece la competencia del Tribunal para conocer de resoluciones en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, que pueden ser liquidaciones por contribuciones fiscales omitidas o bien, los accesorios que se deriven del crédito principal.

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

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

Contradicción de tesis 79/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Sexto Circuito y Noveno del Primer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 17 de enero de 2003. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.  
Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

<sup>50</sup> “COMPETENCIA” Diccionario Multimedia “DICCIONARIO JURIDICO 2000”, Editorial Desarrollo Jurídico Copyright 2000, México 2000, DJ2K – 2205.

La fracción III, se refiere a la imposición de sanciones económicas consecuencia de las violaciones en que incurren los particulares al incumplir las disposiciones fiscales o administrativas de carácter federal.

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

La fracción antes transcrita, se refiere a las resoluciones que no se adecuan a ninguna de las hipótesis establecidas en el artículo en mención, pero que por su naturaleza pueden causar un perjuicio en materia fiscal al gobernado.

*"Este artículo que puede parecer el "cajón del resumidero" donde se echa lo que no quepa en otro lugar, es no obstante, de suma importancia para el contribuyente al hacer uso de los medios de defensa legales, ya que dada la naturaleza evolutiva y cada vez más compleja de las relaciones sociales, puede darse el caso de un acto ilegal en materia fiscal no contemplado expresamente como competencia del conocimiento del Tribunal Fiscal, y al no señalarse la competencia para el conocimiento del Tribunal, se dejaría en completo estado de indefensión al gobernado que al quererlo combatir se encontraría con la no grata sorpresa de que la lesión no es contemplada como situación de conocimiento del Tribunal Fiscal." <sup>51</sup>*

*"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.*

*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 transcritas se refieren a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia de pensiones y prestaciones sociales, tanto en materia de militares como aquellas que sean a cargo del erario federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. También en estos casos se trata de resoluciones definitivas, que se dicten en controversias originadas cuando un militar o un trabajador solicitan a sus respectivas instituciones de seguridad social los beneficios a que consideran tener derecho y éstas se los niegan o se los conceden en proporción inferior a la solicitada.

<sup>51</sup> SANCHEZ PICHARDO, Alberto C. "Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa" México 1998, pág. 276.



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

En cuanto a la fracción antes citada, se refiere a interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, es decir, los contratos celebrados por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

***" 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 fracción trascrita, está relacionada con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debiendo aclararse que esta competencia se da siempre que no se trate de hechos delictivos, un ejemplo de este caso, es cuando se le finca a un cajero crédito por faltantes en el corte de caja de una Oficina de Hacienda, éste podría impugnar dicho crédito mediante el juicio de nulidad 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."***

Por virtud de la fracción anterior, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente no sólo en cuanto a las garantías otorgadas en materia fiscal, sino en cuanto al pago de garantías en general en el ámbito administrativo.

***"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."***

La fracción anterior, se refiere a la sustanciación de inconformidades de los particulares respecto a resoluciones que no satisfacen los intereses de éstos, sea porque el órgano gubernativo les negó la indemnización o bien, porque el monto determinado no satisface los daños y perjuicios que a su consideración procede.

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

En cuanto a la fracción anterior, el juicio de nulidad es competente para conocer de las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, y son las siguientes materias:

- " I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación;***
- II. En materia de certificación de origen;***

- III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52;
- IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59;
- V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;
- VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60;
- VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61;
- VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo;
- IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73;
- X. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89 B;
- XI. Que concluyan la investigación a que se refiere la fracción IV del artículo 89 F, y
- XII. Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley.”

Las materias antes señaladas corresponden al artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, y son las materias competencia del recurso administrativo de revocación establecido en esa ley, y que por disposición de la fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en relación con el diverso artículo 20 del mismo ordenamiento, es competencia material de las Secciones de la Sala Superior del órgano jurisdiccional en cita.

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

La fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contiene la hipótesis de procedencia respecto a imposición de sanciones a servidores públicos. La competencia del tribunal en este tipo de asuntos obedece a que las sanciones pecuniarias que resulten de las fallas cometidas por empleados o funcionarios gubernamentales son considerados créditos fiscales que el Estado tiene derecho a percibir conforme lo determina el artículo 4 del Código Fiscal Federal.

*“ XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”*

Esta fracción es consecuencia de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 2000, vigente a partir de enero de 2001, por medio de la cual se establece la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental.

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

Mediante la fracción transcrita, el Tribunal es competente para conocer de los recursos administrativos interpuestos en contra de las resoluciones administrativas, cuya materia se refiera a las contenidas en las demás fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

La fracción transcrita en último término, se refiere a la competencia del tribunal para conocer de los casos en que así se determine en las Leyes Administrativas especiales. En términos generales la inclusión de ésta fracción es un enlace entre la Ley Orgánica del Tribunal con las diferentes leyes especiales.

### **II.5.2 La Competencia por Territorio.**

La competencia territorial de las salas que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se determinó a partir del año de 1993, por el domicilio fiscal de la actora, lo que ocasionó en principio de cuentas un problema, dado que innumerables demandas de nulidad en las que se omitía señalar el domicilio del promovente fueron desechadas, con lo que se violentaba el principio constitucional de justicia pronta y expedita, toda vez que por un mero requisito de forma como lo era el señalar el domicilio fiscal se negaba el acceso a los particulares a la instancia correspondiente.

Con las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, se modificó el artículo 31 de dicho ordenamiento, determinándose como criterio para fijar la competencia territorial el lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada y si fueran varias, la competencia la determinaría el lugar donde se encuentre la autoridad que emitió la resolución combatida. Asimismo, en el caso del juicio de lesividad la competencia territorial se determina por el domicilio del particular demandado, ello de conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual textualmente señala:

*“ Artículo 31. Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.”*

En adición a lo anterior, el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, faculta a la Sala Superior para determinar el número de regiones en que se divide el territorio nacional con los límites territoriales para cada una de las Salas Regionales integrantes de dicho organismo, al establecer:

*“ Artículo 28. Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de*

*administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.”*

En este contexto, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal, emitió el Acuerdo G/10/2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de enero de 2001, a través del cual se determinan los límites territoriales y denominación de las Regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el número y sede de las Salas Regionales, con lo cual, la competencia territorial de cada una de las Salas Regionales puede determinarse atendiendo al lugar donde se encuentre la Sede de la autoridad emisora del acto impugnado en relación con el acuerdo antes referido.

### **II.5.3 La Competencia por Cuantía.**

El artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación establece la competencia por razón de cuantía, en favor del Pleno o las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sea ésta de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, en relación con los juicios con características especiales entre los cuales se señalan los juicios en que el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución combatida.

Elo es así, toda vez que el referido numeral a la letra establece:

*“ Artículo 239-A El Pleno o las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.*

*I. Revisten características especiales los juicios en que:*

*A). El valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida, o*

*B). 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.*

*...”*

En relación con el artículo antes transcrito, el Pleno de la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, emitió el Acuerdo G/7/2000, el día 14 de febrero de 2000, a fin de establecer los criterios para el ejercicio de su facultad de atracción, proviendo que en el punto primero exige una cuantía de cien millones de pesos para que la Sala Superior del Tribunal ejerza su facultad de atracción.

En las consideraciones apuntadas, puede afirmarse que la competencia del Tribunal por razón de cuantía, se determina en razón de la cantidad liquidada en la resolución impugnada, si la misma es menor a cien millones de pesos, corresponde conocer a la Sala Regional competente y si excede la cantidad mencionada es competencia de la Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que corresponda.

## **II.6 Trámite del Juicio Contencioso Administrativo Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

El procedimiento contencioso administrativo federal, se encuentra regulado en el Título Sexto, Capítulo I, del Código Fiscal de la federación y a falta de disposición expresa en el mismo, se aplican de manera supletoria las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que no se contravenga el procedimiento establecido en el primero de los ordenamientos citados.

**LAS PARTES EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL:** El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, establece como partes en el juicio contencioso administrativo:

### ***El demandante:***

Se trata de una persona física o moral que sufre un daño o perjuicio en sus derechos con motivo de la emisión del acto que se impugna, lo que le da el interés jurídico para acudir al órgano jurisdiccional competente para en un momento dado obtener una sentencia favorable a sus pretensiones.

### ***Los demandados:***

Como demandados pueden figurar;

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada: Debemos entender por autoridad emisora, aquella que suscribe materialmente la resolución impugnada.
- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa: Este supuesto sólo se da en el llamado juicio de lesividad, cuando la autoridad demanda la nulidad de una resolución que beneficia a un particular por no haberse ajustado ésta al principio de legalidad, en cuyo caso y en atención de que no sería posible que de manera arbitraria y unilateral, la autoridad la nulificara, se le deja esta vía para que ante los tribunales obtenga la anulación de el acto administrativo considerado ilegal.
- c) El titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal, de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada.
- d) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es parte en todos los juicios en los que se controvierta el interés fiscal de la Federación o en los que se controviertan actos de las autoridades de las entidades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios de coordinación en materia de ingresos federales celebrados por la Federación con los Estados.
- e) El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante: Pueden figurar con ese carácter los trabajadores en el caso que la actora impugne una resolución que modifica su ingreso global gravable para el efecto de un reparto adicional de utilidades, en cuyo caso, debe emplazarse a los trabajadores por conducto de su representante, toda vez que son titulares de

un derecho incompatible con el de la actora, misma que de obtener sentencia favorable les causaría un perjuicio.

**PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD:** Por regla general el escrito de demanda debidamente firmado, debe interponerse a los 45 días posteriores a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que se pretende impugnar ante la sala regional competente, sin embargo, ello admite excepciones, mismas que son:

1. Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, éste se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.
2. Cuando el particular solicite a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En este caso, cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento; y
3. En los casos de incapacidad o declaración de ausencia decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente.
4. En caso de que se impugne una negativa ficta, en cuyo caso, la demanda de nulidad puede interponerse en cualquier tiempo después de cumplidos los 3 meses que las autoridades tiene concedido para resolver las instancias de los particulares.
5. En el juicio de lesividad, donde la actora es la entidad de la Administración Pública Federal que tiene interes en que el acto favorable al particular sea anulado, en cuyo caso, la autoridad tiene 5 años para demandar la nulidad del acto referido.

**REQUISITOS FORMALES DE LA DEMANDA DE NULIDAD:** Los requisitos formales que deben cumplirse en la demanda de nulidad, son los que se encuentran establecidos en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación y son:

“...

- I. El nombre del demandante y su domicilio para 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.*

El propio artículo en análisis determina que cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor debe desechar por improcedente la demanda interpuesta. Por otra parte, si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, del propio artículo, el Magistrado Instructor debe requerir al promovente para que los señale dentro del término de cinco días apercibiéndole que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En referencia a la fracción I, del artículo 208 del Código Fiscal de la federación, si el promovente no señala domicilio para recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional ante la que promueva, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada que se fijará en sitio visible de la sala.

En adición a los requisitos formales de la demanda de nulidad, especial mención requiere el hecho de que ésta debe estar firmada por el promovente y para el caso de que éste no pudiere o no supiera firmar, imprimirá su huella digital y firmará otra persona en su nombre debiendo hacer constar esta situación en el escrito en mención, tal como lo dispone el artículo 199 del Código Fiscal federal, dado que mediante la firma es como se puede atribuir a una persona la autoría de determinado escrito, por lo que de no cumplirse con el requisito formal aludido, la demanda se tendrá por no presentada.

#### **DOCUMENTOS QUE DEBEN ADJUNTARSE A LA DEMANDA DE NULIDAD:**

El artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, impone al promovente la obligación de adjuntar a la demanda de nulidad determinados documentos, los cuales en términos generales son:

- Una copia de la demanda con sus documentos anexos para cada una de las partes, incluido el titular de la dependencia de la cual dependa jerárquicamente la autoridad emisora de la resolución impugnada.
- El documento que acredite su personalidad cuando no gestione por su propio derecho o el documento en el que conste que la misma le fue reconocida por la autoridad demandada.
- El documento en el que conste el acto impugnado o en caso de impugnar una negativa ficta, la instancia no resuelta por la autoridad.
- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de conducirse con la verdad, que no recibió constancia alguna o cuando la notificación se hubiere efectuado por correo.
- El cuestionario que deben desahogar los peritos en caso de haber ofrecido prueba pericial, mismo que deberá estar firmado por el demandante.
- Los interrogatorios para los testigos, los cuales deben estar firmados por el demandante, ello en el caso de ofrecer la testimonial en su demanda.
- Las pruebas documentales que ofrezca.

El propio artículo en consulta, dispone que de no acompañar a la demanda de nulidad el documento que acredite la personalidad de quien promueve a nombre de otro, en documento en el que conste el acto impugnado, su constancia de notificación, o bien las copias de traslado sean insuficientes, debe requerirse al promovente para que

en el término de cinco días los presente, de no cumplir el interesado con lo requerido, el Magistrado Instructor tendrá por no presentada la demanda de nulidad de que se trate.

Asimismo, de no acompañar al escrito de demanda lo necesario para el debido desahogo de las pruebas pericial o testimonial, en términos del artículo 209 en mención, el Magistrado Instructor requerirá al interesado para que las presente en el término de cinco días con el apercibimiento que de no hacerlo de esa manera, las pruebas de que se trate se tendrán por no ofrecidas.

**MEDIOS DE PRUEBA EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL:** En lo referente a los medios de prueba en el juicio contencioso administrativo, las partes disponen de toda clase de pruebas con la limitante de que las mismas se encuentren relacionadas con los hechos controvertidos y sean las idóneas para acreditarlos.

No obstante lo anterior, la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, se encuentran prohibidas en el juicio contencioso administrativo, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervenientes pueden presentarse siempre que no se haya dictado sentencia, en este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

El magistrado instructor puede acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos u ordenar la práctica de cualquier diligencia.

La forma en que se deben desahogar las pruebas pericial y testimonial en el juicio contencioso administrativo se encuentra establecida en los artículos 231 y 232, respectivamente y en cuanto a las demás, se aplican supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

De los dos medios de prueba señalados en el párrafo que antecede, resulta conveniente abordar lo referente al procedimiento de desahogo de la prueba pericial establecido en el Código Fiscal de la Federación vigente.

**LA PRUEBA PERICIAL EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL:** La prueba pericial es definida por la doctrina como *"...un medio probatorio que consiste en la opinión emitida en un juicio por un tercero denominado perito, con el objeto de asesorar al juzgador en el esclarecimiento de los puntos controvertidos, distintos al derecho nacional legislado, para crear en él una convicción o certeza ajustada a la verdad, a fin de dirimir justamente un litigio."*<sup>52</sup>

La prueba pericial resulta indispensable para resolver cuestiones que requieran de conocimientos sobre una ciencia o arte diferente a la jurídica para dilucidar la cuestión planteada en el juicio, por lo que con el dictamen de quien sí tenga esos

<sup>52</sup> GALVAN RIVERA, Flavio, citado por ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A. "La Prueba en el Juicio Fiscal Federal", 2ª Edición, México, 1999, pág. 135.



conocimientos sobre la ciencia o arte de que se trate, el juzgador tiene más elementos para resolver la cuestión efectivamente planteada.

En el procedimiento contencioso administrativo federal los peritos tienen el carácter de auxiliares de la administración de justicia, son propuestos por las partes y sólo en caso de dictámenes emitidos en contrario, el Magistrado Instructor está facultado para designar un perito tercero en discordia, ello fundamentalmente porque los peritos de las partes generalmente emiten sus dictámenes de manera parcial, es decir, en sentido favorable a la pretensión de la parte que los propuso, de tal manera que lo que el juzgador persigue con el nombramiento de un perito tercero en discordia es obtener un dictámen objetivo y por lo tanto imparcial.

Las formalidades que deben observarse en lo relativo a la prueba pericial en el contencioso administrativo, se encuentran establecidas en los artículos 208, 213 y 231 del Código Fiscal Federal, procedimiento que para su análisis puede entenderse en tres momentos diferentes; **a) Ofrecimiento**, **b) Desahogo** y; **c) Valoración del medio de prueba en referencia.**

**a) Ofrecimiento:** El ofrecimiento de la pericial en el contencioso administrativo federal se encuentra establecido en los artículos 208, 209, 213 y 214 del Código Fiscal Federal, al disponer que en los escritos de demanda o de contestación a la misma, el actor y las autoridades demandadas, respectivamente, deben indicar:

- ✓ **La actora:** De conformidad con la fracción V, del numeral 208 del Código Fiscal de la Federación, debe señalar las pruebas que ofrezca desde su escrito de demanda y en caso de que sea el caso de la prueba pericial o testimonial, deben precisarse los hechos sobre los que verse el medio probatorio, así como los nombres y domicilios del perito o testigo, según sea el caso.

En adición a lo anterior, según lo dispone el artículo 209, fracción V, del Código Fiscal Federal, debe anexarse al escrito de demanda el cuestionario al tenor del cual deberá desahogarse la pericial, cuestionario que debe cumplir con la formalidad de estar debidamente firmado por el promovente de la prueba, de lo contrario, el Magistrado Instructor con fundamento en el artículo 199, en relación con el diverso numeral 209, fracción V, tendrá por no interpuesto el cuestionario y por consiguiente tendrá por no ofrecida la prueba.

- ✓ **Las autoridades demandadas:** Acorde con lo establecido en el artículo 213, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, la autoridad debe señalar las pruebas que ofrezca en el oficio de contestación de demanda y en caso de que ofrezca la prueba pericial o testimonial, deben precisarse los hechos sobre los que verse el medio probatorio, así como los nombres y domicilios del perito o testigo, según sea el caso, toda vez que de no hacerlo, se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

El cuestionario al tenor del cual se debe desahogar la prueba pericial, deberá acompañarse al oficio de contestación de demanda, según lo establecido en la fracción III, del artículo 214 del Código Fiscal Federal, el cual deberá ir firmado por el demandado, formalidad que les impone a las autoridades demandadas el precepto en consulta.

Las autoridades demandadas pueden adicionar el cuestionario propuesto por la parte actora, ello con fundamento en el artículo 214, fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

**b) Desahogo:** La prueba pericial y la testimonial en el contencioso federal, son las únicas pruebas que son reguladas expresamente en el Código Fiscal Federal.

En cuanto al primer medio de prueba referido, es decir, la prueba pericial, ésta se encuentra regulada por el artículo 231 del Código Fiscal de la Federación, precepto que en su fracción I, establece que el momento oportuno para que el Magistrado Instructor requiera a las partes para que presenten a sus peritos es a los diez días de notificado el auto que tenga por contestada la demanda o de la ampliación de la contestación de la misma, lo cual resulta atinado dado que ya fijada la litis, presentados los argumentos por las partes y los cuestionarios correspondientes, entonces es presentado el perito para acreditar que reúne los requisitos respectivos a fin de que pueda rendir su dictamen.

En el acuerdo que emite el Magistrado Instructor previniendo a las partes para que presenten a sus peritos, se les formula el apercibimiento de ley para que en el caso de no presentarlos o de que el perito no acepte el cargo o no reúna los requisitos establecidos en el artículo 144, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia fiscal, se tendrá por rendido únicamente el dictamen de la parte que sí cumpla con el requerimiento.

Una vez acreditado el legal ejercicio de la profesión con la que se ostente o que es perito en la materia de que se trate, éste deberá aceptar el cargo y protestar su legal desempeño de manera expresa, es decir, debe hacerse constar por escrito la aceptación y protesta respectiva así como la firma de conformidad del perito nombrado y en el acta de comparecencia que al efecto se levante, se hará constar el lugar, fecha y la manera en que compareció el perito y acreditó su pericia.

En el acta de comparecencia de cada uno de los peritos de las partes, el Magistrado Instructor de acuerdo con la fracción III del artículo 231 del Código Fiscal de la Federación, debe otorgar un plazo de 15 días hábiles al perito para que presente su dictamen con el apercibimiento que de no hacerlo en el término concedido, únicamente se considerará el del perito que lo rinda de manera oportuna, haciéndose constar en el acta de comparecencia que se tiene por notificado al perito respecto del término y el apercibimiento respectivo.

Cabe resaltar que a los peritos no se les apercibe para que se conduzcan con la verdad, ni se les advierte de las sanciones en que incurren los que se conducen con falsedad ante autoridad distinta de la judicial, dado que los dictámenes periciales se rinden según el leal saber y entender de los peritos, más no de hechos propios o ajenos.

A pesar de que el Código Fiscal de la Federación no regula la posibilidad de concesión de prórroga a los peritos de las partes para la presentación de los respectivos dictámenes, ha sido práctica aceptada que ante la petición de una prórroga en el plazo y en atención a la laboriosidad del dictamen, sea concedida ésta por una sola vez, contabilizada desde el fincamiento del plazo de quince días inicialmente concedidos.

La fracción IV del artículo 231 del Código Fiscal Federal establece la posibilidad de sustitución del perito, al señalar que las partes pueden comunicar al Magistrado Instructor por una sola vez y por causa que lo justifique la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio del nuevo perito propuesto, sin embargo, es de mencionar que la sustitución puede darse por una sola vez en cualquiera de los dos momentos que se mencionan a continuación:

- Antes de que venza el plazo concedido por el Magistrado Instructor para que el perito acredite contar con los requisitos legales respectivos, acepte y proteste el cargo, es decir, el término de diez días fijado en la fracción I, del artículo 231 del Ordenamiento Tributario Federal.
- Antes de que venza el plazo de quince días para rendir el dictamen correspondiente establecido en la fracción III del precepto en análisis.

Si los dictámenes de los peritos propuestos por las partes no son coincidentes en cuanto a la cuestión sobre la que versa el peritaje, la Sala designará un perito denominado "tercero en discordia" de entre los que tenga adscritos y, para el caso de que no hubiere perito adscrito a la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, mediante acuerdo de Sala firmado por los tres Magistrados que integran ese Órgano Colegiado debe designar bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen, caso en el cual las partes deben cubrir sus honorarios.

Finalmente, se establece en la última parte del artículo 231 del Código Fiscal Federal que en caso de que haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse los honorarios por las partes.

De la interpretación literal del precepto en mención, en lo referente al nombramiento del perito tercero en discordia podemos arribar a las siguientes conclusiones:

- Si los dictámenes de los peritos de las partes son contradictorios entre sí, la Sala bajo su responsabilidad, debe nombrar a un perito tercero en discordia de entre los que tenga adscritos.
- Si no hubiese perito adscrito a la ciencia o arte sobre la cual verse el peritaje, la Sala debe designar bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen, a través de acuerdo de Sala firmado por los tres Magistrados integrantes de ese Órgano Colegiado
- Por regla general, los honorarios del perito tercero en discordia son cubiertos por el Tribunal, sin embargo, ello admite dos excepciones; la primera es cuando no hubiese perito adscrito a la ciencia o arte sobre la cual verse el peritaje y la segunda es cuando hubiere que designar a un perito tercero valuador, nombramiento que necesariamente debe recaer en una Institución fiduciaria, casos en los cuales las partes deben cubrir los honorarios del perito tercero en discordia.

**c) Valoración de la pericial en el Contencioso Administrativo Federal:** El Código Fiscal de la Federación, establece de manera expresa el valor que debe

otorgarse a la prueba pericial, en la fracción II, del artículo 234, del ordenamiento antes citado, al señalar que el valor de la pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas queda a la prudente apreciación de la sala.

De acuerdo con el artículo antes mencionado, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al examinar los dictámenes periciales de los peritos de las partes, deben hacer uso de su prudente arbitrio y atender a las circunstancias del caso a efecto de otorgarles el valor probatorio respectivo, pues la coincidencia de dos opiniones periciales frente a una tercera, aún cuando esta tercera corresponda al perito de alguna de las partes, no demuestra necesariamente que las primeras sean ciertas y la segunda equivocada, toda vez que la razón no es de índole cuantitativa, sino que debe sostenerse por sus propios fundamentos.

En adición a lo anterior, de darse el caso de que los dictámenes de los peritos de las partes difieran y, en consecuencia, se requiera de un tercer peritaje en discordia, y éste coincida, ya con el de la actora, ya con el de la autoridad, no por eso la Sala Juzgadora debe inclinarse necesariamente por los dos peritajes coincidentes, sino que puede fallar en favor del único peritaje que difiera, si a su juicio, y en atención a las circunstancias del caso, éste es el único que aborda y resuelve las cuestiones técnicas que se plantearon, en atención de que la fracción II, del artículo 234, del Código Fiscal de la Federación otorga esa amplia facultad de valoración a la Sala.

Cabe resaltar, que la Sala en uso de su prudente arbitrio puede desestimar tal o cual dictamen rendido en tiempo y forma, sin embargo, al hacerlo debe motivar tal decisión señalando las causas por las cuales determinó que el dictámen desestimado no es jurídicamente eficaz para dilucidar la cuestión técnica planteada.

**LA ADMISIÓN DE DEMANDA:** Una vez que la sala ha verificado que el escrito de demanda cumple con todos los requisitos exigidos por los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, debe admitir la demanda de nulidad y correr los traslados de la misma con sus respectivos anexos, tanto al tercero que tenga una pretensión contraria a la del demandante como las autoridades demandadas, quienes cuentan con el término de cuarenta y cinco días para apersonarse en juicio y para formular contestación a la demanda, respectivamente.

El tercero interesado debe apersonarse en juicio mediante escrito que debe contener los requisitos de la demanda, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

En adición a su escrito, debe adjuntar el documento con el que acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos, resultándole aplicables en lo conducente los tres últimos párrafos del artículo 209.

**LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA:** Las autoridades demandadas a su vez, en el término de cuarenta y cinco días de notificado el auto admisorio deben producir su contestación a la demanda refiriéndose a todos los hechos que el actor les impute de manera directa, teniendo en cuenta el apercibimiento establecido en el artículo 212 del Código Fiscal Federal, consistente en que si la autoridad al contestar la demanda, no lo hace en tiempo o no se refiere a todos los hechos que el demandante le impute de

manera directa, se tendrán éstos como ciertos salvo que de las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Al contestar la demanda de nulidad o la ampliación a la misma, según sea el caso, las autoridades demandadas deben expresar lo referido en el artículo 213 del Código Fiscal Federal, que textualmente establece:

**“ Artículo 213.-** *El demandado en su contestación y en la contestación de ampliación de la demanda expresará:*

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

*II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.*

*III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.*

*IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.*

*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 se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.*

*VI. (Se deroga).”*

Las autoridades demandadas en sus oficios de contestación a la demanda, o a la ampliación de la misma, deben adjuntar las documentales mencionadas en el diverso artículo 214, del Código Fiscal de la Federación, precepto en lo que interesa textualmente establece:

**“ Artículo 214.-** *El demandado deberá adjuntar a su contestación:*

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

*II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.*

*III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.*

*IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.*

*V. (Se deroga).*

*VI. Las pruebas documentales que ofrezca.*

*Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este Artículo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.*

*Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente los tres últimos párrafos del artículo 209.”*

La autoridad demandada no puede cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada en la contestación de la demanda, asimismo, hasta antes del

cierre de la instrucción puede allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

En el auto que tenga por contestada la demanda, el Magistrado Instructor cuando a su juicio no hubiere cuestión pendiente por desahogar, debe dictar un auto concediendo a las partes término para formular alegatos por escrito, sin embargo, cuando a su juicio la demanda inicial deba perfeccionarse mediante un escrito de ampliación de demanda, debe otorgar término a la actora para ese efecto.

**LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA:** En el auto de admisión a la contestación de demanda realizada por las autoridades demandadas, el Magistrado Instructor puede otorgar el término de veinte días al demandante para producir ampliación de demanda, lo cual tendrá lugar de darse alguna de las hipótesis contempladas en el artículo 210 del Código Fiscal Federal, mismas que son:

- Cuando se impugne una negativa ficta. Lo cual encuentra su razón de ser en el hecho de que en la contestación es donde la demandada da los fundamentos y motivos que sustentan la negativa ficta. De no otorgar término a la actora para perfeccionar su escrito inicial se le dejaría en estado de indefensión.
- Cuando se den a conocer en la contestación el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación.
- En los casos previstos por el Artículo 209 Bis. Esta hipótesis se surte cuando se impugnan actos que el actor manifiesta desconocer en su escrito de demanda.
- Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda, se aplican las disposiciones relativas al diverso escrito de demanda en lo relativo a las formalidades que deben cumplirse en su promoción, así como en cuanto a los documentos que deben adjuntarse a la misma.

Admitida la ampliación de demanda y corridos los traslados a la autoridad demandada, ésta cuenta con el término de veinte días para contestar dicho escrito, cumpliendo con todas las formalidades establecidas para la contestación de demanda en los artículos 212, 213 y 214 del Código Fiscal de la Federación.

**EL CIERRE DE INSTRUCCIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL:** El Magistrado Instructor en el auto que tenga por contestada la ampliación de demanda, de no existir cuestión pendiente por desahogar, otorgará término a las partes para que formulen sus alegatos por escrito con fundamento en el artículo 235 del Código Fiscal Federal.

En efecto, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y de no existir ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, el Magistrado Instructor notificará a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia. Al vencer el plazo de cinco días en mención, con alegatos o sin ellos queda cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa con fundamento en el último precepto citado.

**LA SENTENCIA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL:** La sentencia en el juicio contencioso administrativo, debe dictarse dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se hubiere cerrado la instrucción del juicio y la misma se tomará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala.

Cuando la mayoría de los Magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben estar fundadas en derecho y resolver sobre la pretensión que se deduzca de la demanda del actor en relación con la resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios, asimismo, cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquéllas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana y para 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.

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 debe pronunciarse sobre la legalidad de la resolución inicialmente recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.

Las causas de anulación para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare que una resolución administrativa es ilegal, se encuentran establecidas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, y son:

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

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

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

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

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

En cuanto a la incompetencia del funcionario emisor de la resolución impugnada, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede hacerla valer de oficio, por ser de orden público la competencia de la autoridad que dictó la resolución.

El último párrafo del artículo 239, del Código Fiscal de la Federación, dispone que cuando se den los supuestos a que se refieren las fracciones II y III del diverso numeral 238 del mismo ordenamiento legal, es decir, omisión a los requisitos formales y vicios del procedimiento, la sentencia declarará la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución, lo cual por exclusión, significa que en los casos de las fracciones I, IV y V, es decir, incompetencia del funcionario emisor de la resolución impugnada, cuando los hechos que sirvieron de motivación para la emisión de la resolución impugnada no se realizaron o fueron apreciados en forma equivocada por la demandada o bien cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades, en estos casos la nulidad declarada debe ser lisa y llana.

La sentencia definitiva dictada en el juicio contencioso administrativo, puede emitirse en los sentidos que se encuentran contemplados en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, según el cual 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.*

..."

Por otra parte, cabe mencionar que el propio numeral transcrito, dispone que 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.



### CAPÍTULO III. LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO.

#### III.1 Concepto de Reglamento.

Los reglamentos son disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallan las hipótesis y supuestos normativos de aplicación de una ley expedida por el Congreso de la Unión.

*J. (De reglar y éste, a su vez, del latín regularē.) Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el «a.» 89, «fr.» I, de la C, que encomienda al presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley.<sup>53</sup>*

Desde el punto de vista formal, el reglamento es un acto administrativo al provenir del Poder Ejecutivo y desde el punto de vista material es un acto legislativo, atento a que mediante el reglamento se crean disposiciones generales abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución pormenorizada de una ley emitida formal y materialmente por el Congreso de la Unión, pero sin que sea posible que el reglamento exceda del alcance del precepto reglamentado, contrarie o altere sus disposiciones por ser precisamente dicho precepto su medida y justificación.

*"El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo."<sup>54</sup>*

En relación con lo anterior, puede afirmarse que la ley puede existir y tener plena validez sin que haya disposiciones que la reglamenten, en tanto que el reglamento supone siempre la preexistencia de una ley cuyos principios desarrolla y a los cuales está subordinado.

En lo referente al reglamento, el prestigiado tratadista Andrés Serra Rojas, establece un amplio concepto al señalar:

*"El reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en virtud de facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución o que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.*

<sup>53</sup> "REGLAMENTO" Diccionario Multimedia "DICCIONARIO JURIDICO 2000", Editorial Desarrollo Jurídico Copyright 2000, México 2000, DJ2K - 2205.

<sup>54</sup> FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" Vigésimo octava Edición, Editorial Porrúa, México 1989, pág. 104.

*Ese conjunto de normas en número superior al de las leyes son creadoras de una situación jurídica general, abstracta, que en ningún caso regula una situación jurídica concreta y son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos, para la ejecución de una ley, y para los demás fines de la Administración Pública".*<sup>55</sup>

Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a ésta y corre la misma suerte, de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que éste no goza de la autoridad formal de una ley.

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela en su obra "Derecho Constitucional Mexicano", al definir al reglamento sostiene:

*"...se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan."*<sup>56</sup>

En consecuencia, puede afirmarse que el reglamento es una manifestación unilateral de la voluntad del Poder Ejecutivo, ya sea federal o local, según el ámbito de competencia correspondiente a cada uno de ellos, creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley a fin de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.

Existen dos diferencias esenciales entre la ley y el reglamento, consistentes en el procedimiento de creación de ambos ordenamientos y en la jerarquía; los reglamentos son exclusivamente promulgados por los titulares del Poder Ejecutivo federal o focal y son de menor jerarquía que las leyes a las cuales no deben contravenir ni desbordar. Los reglamentos son actos facultados al Poder Ejecutivo por razones lógicas, ya que la atribución genérica de crear las leyes conlleva el reconocimiento de permitirle cómo ejecutarlas.

Sobre este particular, el jurista mexicano Mariano Coronado señala refiriéndose a la Constitución de 1857 que la diferencia sustancial entre la ley y el reglamento:

*"El reglamento difiere de la ley en que ésta establece principios, y aquél los desarrolla; ésta es perpetua, aquél varía según las circunstancias; ésta manda, aquél obedece; el reglamento, por lo tanto, no puede usurpar el dominio de la ley, imponiendo penas, creando impuestos, organizando los poderes públicos, etcétera. Se limita a desenvolver los principios de la ley, a fijar los pormenores que directamente se derivan de sus preceptos. En suma, el Presidente, como jefe supremo de la Administración Federal, dispone y resuelve lo conveniente para el*

<sup>55</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. pág. 197.

<sup>56</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. pág. 780.

*buen despacho de ella. Por descontado se entiende que los reglamentos y demás disposiciones del Ejecutivo no han de contrariar la ley, puesto que tiene que proveer a su exacta observancia.”*<sup>57</sup>

El reglamento encuentra sustento en el hecho de que las leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, debido en gran manera a que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio, por lo tanto, los reglamentos tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.

Los reglamentos son de naturaleza secundaria, toda vez que en el esquema de la jerarquía de las leyes, se ubican en rango inferior tanto de la Constitución como de las leyes que expide el Congreso de la Unión, y son accesorios en cuanto a que su vida depende del principal, es decir la ley que pormenorizan, por lo cual el reglamento estará vigente mientras la ley conserve su vigencia.

Así, puede afirmarse que es competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos contradecirla; luego entonces, el reglamento no puede ser utilizado como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no está entonces permitido que a través de la facultad reglamentaria del ejecutivo, se cree una disposición que otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que se pretende reglamentar.

En lo concerniente a la fuerza jurídica del reglamento y la ley, la doctrina sostiene que ésta es la expresión de la soberanía del pueblo y su aplicación es incondicional por no estar ligada a norma alguna que no sea la constitución, en cambio el reglamento se encuentra subordinado a la ley, por lo que la aplicación del mismo no tiene el carácter de incondicional sino que por el contrario se encuentra limitado por la norma emitida con sujeción al proceso legislativo, de donde se sigue, que si bien tanto el reglamento como la ley producen situaciones de carácter general y abstracto, ésta es en esencia superior a las disposiciones del reglamento, dado que el mismo no puede modificar o derogar el orden creado por la ley, toda vez que la existencia de las disposiciones reglamentarias se encuentra condicionada a la ley y su finalidad consiste en desarrollar las disposiciones de ésta.

Según ha sostenido el Poder Judicial de la Federación en numerosos precedentes, el reglamento tiene su origen en el artículo 89, fracción I, Constitucional, mismo que faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, que aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquellas se distinguen de estas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que

<sup>57</sup> CORONADO, Mariano. "Elementos de Derecho constitucional". Citado por SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.* página 222.

está instituido para acatarla, de donde se sigue que los preceptos reglamentarios son normas subordinadas, lo que se traduce en que el ejercicio de la facultad reglamentaria se encuentra regido por el principio de subordinación jerárquica a la ley.

Por cuanto hace a la finalidad del reglamento, ésta es la de facilitar la aplicación de la ley, detallándola y operando como instrumento idóneo para llevar a efecto su contenido, en atención de que en el Poder Legislativo no se está en contacto directo con la realidad social del país por lo que resulta más lógico que se le encomiende al Poder Ejecutivo la elaboración de los reglamentos, ya que las dependencias cuentan con personal más especializado y que están en contacto con la realidad a la que se aplican las leyes emanadas del propio Congreso de la Unión.

Aunado a lo anterior, es de resaltarse que la finalidad del reglamento no se limita al ámbito administrativo, dado que la observancia de todo reglamento corresponde a todo individuo que se coloque en el supuesto previsto por el mismo, el cual puede referirse a materias de distinta naturaleza, como puede ser por ejemplo, la mercantil, laboral, registral, electoral, etc.

Conforme a nuestro derecho, no sólo el presidente de la República emite reglamentos, sino que también pueden hacerlo en su ámbito de competencia los Gobernadores de las Entidades Federativas, así como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Ayuntamientos de los Municipios, así como las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos a que hace alusión el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no obstante, los reglamentos que emiten los dos últimos entes citados tienen como única finalidad la de regular su funcionamiento interior.

En cuanto a la vigencia de los reglamentos, por regla general si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento que la detalla, se verá afectado de la misma manera, en atención de que la existencia de éste, depende de aquella, incluso en el supuesto de que la ley no se hubiese reformado, derogado o abrogado expresamente, sin embargo, ello admite una excepción que es cuando en la nueva ley se establezca que los reglamentos de la ley abrogada continuarán vigentes "en lo que no se opongan a la nueva ley", en cuyo caso, tales disposiciones reglamentarias continúan siendo válidas, es decir, si el legislador recupera de manera transitoria la preceptiva reglamentaria de la anterior ley, hasta en tanto se expide el reglamento de la nueva, actúa dentro de sus facultades y esto no implica invasión de la esfera de atribuciones del ejecutivo, toda vez que en ese supuesto, el legislador no ejercita la facultad reglamentaria que es exclusiva del titular del ejecutivo en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción I constitucional, dado que no existe el impedimento para que el legislador dentro de la ley establezca las reglas minuciosas y de detalle que hagan posible la aplicación de ésta.

Por regla general, los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo tienen la finalidad de desarrollar y pormenorizar el contenido de una ley previamente expedida por el Congreso de la Unión, sin embargo ello admite una excepción que constituye lo que la doctrina ha denominado "reglamentos autónomos", los cuales son aquellos que no son emitidos para desarrollar o ampliar el contenido de una ley, ni su validez está condicionada por norma alguna emitida por el Congreso de la Unión.

*"Este tipo de reglamentos, que no está expresamente previsto en las leyes ni en la constitución, estaría constituido por aquellos dictados para regir una materia en la que precisamente no hay normas legales aplicables (de ahí justamente lo de autónomo)."* <sup>58</sup>

Según Gabino Fraga, el artículo 21 Constitucional está reconociendo la posibilidad de que los reglamentos de policía se relacionen directamente con la Constitución, sin que sea necesaria la intermediación de una ley secundaria expedida por el Congreso Ordinario, al señalar que *"Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía..."* <sup>59</sup>

No obstante lo anterior, algunos tratadistas como Miguel Acosta Romero, Andrés Serra Rojas y Rafael I. Martínez Morales sostienen que en el Derecho Mexicano no pueden existir validamente los reglamentos autónomos, dado que el artículo 21 Constitucional no faculta en modo alguno a la autoridad administrativa para la expedición de reglamentos gubernativos y de policía sin sujeción a una ley.

*"Este Precepto constitucional no faculta a la autoridad administrativa para la expedición de los reglamentos gubernativos y de policía, sin sujeción a una ley. No hay ningún elemento que nos haga suponer el propósito de ese mandato constitucional, sea el de eliminar la expedición de leyes gubernativas y de policía."* <sup>60</sup>

### III.1.1 Jurisprudencia Aplicable.

**" REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LIMITES.** *Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competereá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos, por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién,*

<sup>58</sup> GORDILLO, Agustín. Citado por MARTÍNEZ MORALES Rafael I. "Derecho Administrativo 1er y 2o. Cursos", Cuarta Edición, Editorial Oxford University Press, pág. 308.

<sup>59</sup> FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" op. cit., pág. 114.

<sup>60</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Pág. 213

dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no está entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto.”<sup>61</sup>

**“ REGLAMENTOS, NO CABE SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA DE.** Aun cuando una ley y un reglamento tienen de semejanza un carácter abstracto, impersonal, general y coercitivo, sin embargo, el órgano creador de tales ordenamientos es completamente diferente, puesto que la ley emana de un acto legislativo ejecutado por el Poder cuya facultad esencial radica en la expedición de leyes, mientras que el segundo tiene la distinción formal de ser expedido por el Ejecutivo en el ejercicio de una facultad reglamentaria establecida para la mayor eficacia en aplicación y cumplimiento de la ley, por lo que este último no tiene la autoridad formal de aquélla. Así pues, no se está en el caso, de suplir la deficiencia de la queja establecida por el artículo 76 de la Ley de Amparo, ni es aplicable, por lo tanto, la tesis 212 del Apéndice al Tomo XCVII del Semanario Judicial de la Federación.”<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo: VII, Enero de 1991, Página: 83.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 1113/88. Constructora Inversionista, S. A. 2 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Amparo directo 343/89. Productos San Cristóbal, S. A. de C. V. 4 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Norma Lucia Piña Hernández.

Amparo directo 793/89. Méx-Bestos, S. A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Amparo directo 763/89. Fundición y Maquinado de Metales, S. A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Amparo en revisión 1733/90. Decoraciones Barcel, S. A. de C. V. 22 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

<sup>62</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXXIX, septiembre de 1956, Página: 762

Amparo en revisión 6344/56. Joaquín Ramírez Herrera. 19 de septiembre de 1956. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Nicéforo Guerrero.

**"REGLAMENTOS. CESAN DE ESTAR VIGENTES CUANDO ES ABROGADA LA LEY EN QUE SE SUSTENTAN Y CUYOS PRECEPTOS PORMENORIZAN.** Según lo previene el artículo 9o. del Código Civil, la vigencia de una ley no sólo puede cesar en cuanto a una parte de sus disposiciones, si son contrarias a las normas de la nueva ley (derogación), sino también de manera total (abrogación). Ahora bien, el artículo 2o. transitorio de la Ley Federal del Trabajo promulgada el 23 de diciembre de 1969, declara explícitamente que "se abroga" la ley anterior, lo que significa que dejan de regir todos y cada uno de sus preceptos (aun aquellos que no pugnarán en nada con ninguna de las normas que contiene el nuevo ordenamiento, ni con el sistema de éste), y dicha situación trae asimismo aparejada la insubsistencia del Reglamento de Higiene del Trabajo que se expidió sobre la base de la ley del 18 de agosto de 1931. De conformidad con lo que se concluye de las enseñanzas de los tratadistas Gabino Fraga y Felipe Tena Ramírez (y salvo casos excepcionales; por ejemplo, los "reglamentos autónomos", como lo son los denominados gubernativos y de policía), el reglamento supone siempre la preexistencia de una ley cuyas disposiciones desarrolla y pormenoriza. El concepto mismo del reglamento exige por necesidad, como requisito esencial e ineludible, la previa existencia de la ley a que aquél se refiere, y es, por tanto, lógicamente inadmisibles pensar en un reglamento que desarrollara los preceptos de una futura ley. El reglamento tiene su medida, su único fundamento y su sola justificación, en la respectiva ley, a cuyo espíritu y a cuya estructura debe apegarse estrictamente, dado que la única función de aquél consiste en determinar, de manera general y abstracta, los medios que han de emplearse para llevar a la práctica las prescripciones de la ley, desarrollando y detallando éstas. Así, se reitera que el reglamento debe apoyarse, específicamente, en una determinada ley, que se haya emitido con anterioridad, y que continúe en vigor cuando pretende aplicarse el propio reglamento. Por su parte, otro autor, Alberto Trueba Urbina, ha aclarado que "la abrogación de la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931 trae consigo, no sólo la derogación de todos sus preceptos y, disposiciones conexas, sino de los reglamentos expedidos en relación con la misma, como son los reglamentos de inspección del trabajo, de higiene del trabajo ... y otros más, que pierden su vigencia a partir del 1o. de mayo de 1970", razón por la cual "se deberán dictar los reglamentos que sean menester", referidos al nuevo ordenamiento legal. En estas condiciones, y puesto que el presidente de la República no ha expedido, con posterioridad al 1o. de mayo de 1970, ninguna disposición por la que decidiera mantener en vigor el Reglamento de Higiene del Trabajo a que se alude, cabe reiterar que es indebida la pretensión de aplicar, en perjuicio de la promovente, el mencionado reglamento."<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 103-108 Sexta Parte, Página: 198, Informe 1977.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
 Amparo directo 755/77. Compañía Industrial Mercaderizadora, S.A. 13 de octubre de 1977. Mayoría de votos.  
 Disidente: Manuel Castro Reyes. Ponente: Juan Gómez Díaz.  
 Véase Semanario Judicial de la Federación:  
 Séptima Época, Volumen 85, Sexta Parte, página 81.  
 Séptima Época, Volumen 61, Sexta Parte, página 53.  
 Nota: En el Semanario Judicial de la Federación, Volúmenes 103-108, se señala que en el Volumen 85, página 81, aparece un precedente de esta tesis; sin embargo de su contenido se desprende que es un criterio relativo al mismo tema, pero con un tratamiento diverso, por lo que en este registro dicha referencia se coloca bajo la leyenda "Véase".

**"REGLAMENTOS. CASO EN QUE SIGUEN VIGENTES A PESAR DE QUE SE ABROGUE LA LEY EN QUE SE SUSTENTAN.** Aun cuando es válido concluir que, por regla general, si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento que la detalle, se verá afectado de la misma manera, incluso en el supuesto de que no se hubiese reformado, derogado o abrogado expresamente; sin embargo, cuando en la nueva ley se establezca que los reglamentos de la ley abrogada continuarán vigentes "en lo que no se opongan a la nueva ley", tales disposiciones son válidas conforme con el principio que reza que quien puede lo más puede lo menos, ya que si el legislador está facultado para poner en vigencia nuevas leyes, resultaría incongruente que no pudiera mantener la de los reglamentos."<sup>64</sup>

**"REGLAMENTOS. EL LEGISLADOR ESTA FACULTADO PARA MANTENER TRANSITORIAMENTE SU VIGENCIA, AUN CUANDO LA LEY QUE DETALLABAN HUBIESE SIDO DEROGADA O ABROGADA.** Cuando el legislador recupera de manera transitoria la preceptiva reglamentaria de la anterior ley, hasta en tanto se expide el reglamento de la nueva, actúa dentro de sus facultades y no invade la esfera de atribuciones del Ejecutivo, toda vez que en ese supuesto, el legislador no ejercita la facultad reglamentaria que es exclusiva del titular del Ejecutivo en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción I constitucional, sino que está legislando con el carácter provisional del artículo transitorio, en el entendido de que no existe el impedimento para que el legislador, dentro de la ley, establezca las reglas minuciosas y de detalle que caracterizan a los reglamentos, y que hacen posible la aplicación de aquélla."<sup>65</sup>

**"REGLAMENTOS, VALIDEZ Y VIGENCIA DE LOS.** La facultad reglamentaria del presidente de la República se ha desprendido tradicionalmente de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, que lo faculta para proveer en la esfera administrativa a la observancia de las leyes. Ahora bien, de esto se desprende, a su vez, que esa facultad no le es otorgada por el legislador ordinario, pero también que no puede expedirse un reglamento sin que se refiera a una ley, y se funde precisamente en ella para proveer en forma general y

<sup>64</sup> Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, 2000, Tomo I, Const., P.R. SCJN, Página: 1651.

Amparo en revisión 380/95.-Promotora El Viejo Cuautitlán, S.A. de C.V.-12 de febrero de 1996.-Mayoría de diez votos.-Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.-Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 465, Pleno, tesis P. XIX/96.

<sup>65</sup> Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 2000, Tomo I, Const., P.R. SCJN, Página: 1655.

Amparo en revisión 380/95.-Promotora El Viejo Cuautitlán, S.A. de C.V.-12 de febrero de 1996.-Mayoría de diez votos.-Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.-Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 465, Pleno, tesis P. XX/96.



abstracta en lo necesario a la aplicación de dicha ley a los casos concretos que surjan. O sea, que sin ley no puede haber reglamentos, en principio, excepto en aquellos casos en que la propia Constitución Federal autoriza al presidente a usar en forma autónoma su facultad reglamentaria, como lo es, por ejemplo, el caso de los reglamentos gubernativos y de policía a que se refiere el artículo 21 constitucional. Pero fuera de esos casos de excepción, el estimar que el presidente está facultado para dictar disposiciones reglamentarias generales, con características materiales de leyes, aun cuando estos reglamentos no estén precisamente apoyados o dirigidos a reglamentar precisamente una ley que lo sea también en sentido formal, es decir, emanada de Congreso, equivaldría dar facultades legislativas al presidente de la República, en contravención a lo dispuesto por los artículos 49, 73 y relativos y de la mencionada Constitución. Así pues, un reglamento sólo puede tener validez legal cuando está dirigido a proveer a la aplicación de una ley concreta, a cuyos mandamientos deberá ceñirse, por lo demás, sin poderlo suprimir, modificar ni ampliar, en su sustancia. Y, en consecuencia al ser abrogada la ley en que se apoya la validez de un reglamento, éste queda también automáticamente sin materia y, por ende, sin vigencia, pues no podría subsistir un reglamento al abrogarse la ley reglamentada ya que ese reglamento vendría a implicar una facultad legislativa autónoma del presidente de la República, que la Constitución no le da. Por lo demás, si una ley es abrogada, quedan sin vigencia sus reglamentos. Y si se dicta una nueva ley, que es la que abrogó a la anterior, el presidente de la República deberá expedir un nuevo reglamento adecuado a la nueva ley o, si estima que subsiste parcialmente la materia legislativa, por contener la nueva ley disposiciones que en parte resulten iguales a las de la ley anterior abrogada, deberá decretarse en nuevo acto reglamentario a la vigencia del reglamento anterior, en lo que no contradiga a la nueva ley. Por otra parte, esto podría hacerlo el mismo Poder Legislativo, ya que si puede poner en vigencia las leyes, bien puede ordenar que se mantengan vivos los reglamentos anteriores en cuanto no contradigan a la nueva ley (y de hecho, así lo hizo en el artículo 3o. transitorio de la Ley de Seguro Social de 23 de febrero de 1973, que sustituyó a la anterior). Y la conclusión anterior es obligada cuando se trata de imponer cargas a los gobernados, con bases en un reglamento referente a una ley derogada, y no sólo de regular actos de trámite o de procedimiento, ya que éstos de cualquier manera habría de realizarlos, a menos que la ley deje su propia vigencia sujeta a la expedición de nuevos reglamentos. De lo contrario, si se aceptara que se impusieran a los gobernados cargas con bases en reglamentos expedidos para leyes que ya fueron abrogadas, aun cuando en la nueva ley se contengan las disposiciones en partes iguales o semejantes, se estaría violando la seguridad jurídica de los gobernados, y no podría decirse que los actos de aplicación del viejo reglamento, al imponerles cargas o causarles molestias en su persona, posesiones o patrimonio, estuviesen clara y manifiestamente fundados en disposiciones legales reglamentarias vigentes y aplicables, con lo cual se violarían las garantías de debido proceso legal y de fundamentación y motivación, en su aspecto material, que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales.”<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 61 Sexta Parte, Página 53, Informe 1974.

### III.2 La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República.

En la actualidad es uniforme la doctrina de nuestro país en cuanto a que conforme a lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 Constitucional, el Presidente de la República tiene facultad para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia, es decir, la facultad reglamentaria, precepto constitucional que en la parte que interesa establece:

**“ Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:**

**I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;**

**...”**

Del precepto constitucional transcrito, se desprende que le son conferidas al Titular del Ejecutivo Federal tres facultades, las cuales son:

- a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión;
- b) La de ejecutar dichas leyes y;
- c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, es decir, la facultad reglamentaria.

La facultad identificada con el inciso c), es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión, es decir, disposiciones reglamentarias, las cuales son formalmente administrativas y materialmente legislativas; mismas que son partícipes de los atributos de la ley en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta.

*“La facultad para expedir reglamentos administrativos prevista en el Artículo 89, fracción I, de la Constitución, es potestad discrecional que se reconoce al Poder Ejecutivo (Presidente de la República) para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión (En los Estados de la Federación la facultad es del Gobernador y reglamenta las leyes locales).”<sup>67</sup>*

Todas las constituciones que precedieron a la de 1857 contuvieron en forma clara y expresa la facultad del Ejecutivo para dictar reglamentos en los artículos que son precisados a continuación:

- a) En la Constitución de Cádiz tal facultad se ubicó en el artículo 17, fracción I.
- b) En la Constitución Federal de 1824, en el artículo 110, fracción II.
- c) En la Constitución Centralista de 1836, en el artículo 17, fracción I de la Cuarta Ley Constitucional.
- d) En las Bases Orgánicas de 1843 en el artículo 87, fracción IV.

---

*Amparo directo 637/73. Dévora González de Ortega. 28 de enero de 1974. Unanimidad de votos en cuanto a los puntos resolutivos y mayoría en los considerandos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretaria: Yolanda Bastida Cárdenas.*

<sup>67</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso”. Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1986, pág. 1001.

La redacción de "la facultad expresa de expedir reglamentos" establecida en cada uno de los artículos mencionados en el párrafo que antecede, cambió en el Congreso Constituyente de 1856-1857, dado que se modificó esta situación, substituyéndose, la expresa mención de la facultad de expedir reglamentos, por la expresión: "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", expresión que fue transcrita literalmente por el Constituyente de 1916-1917 en la Constitución que actualmente se encuentra en vigor, quedando asentada en el artículo 89, fracción I.

De esta manera, el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como facultad directa del Presidente de la República, la de promulgar y publicar las leyes que expida el Congreso de la Unión, "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Por ende, corresponde al titular del Poder Ejecutivo la emisión de aquellas disposiciones generales que sean el medio práctico y adecuado para poder dar exacta observancia a la ley y de los mecanismos tendientes a desarrollar en su aplicación los preceptos que en ella se contienen; finalidad ésta que se alcanza a través de los reglamentos administrativos cuyo ámbito será el de la esfera administrativa, sin embargo, la facultad en análisis no es absoluta sino que para su ejercicio el ejecutivo no debe rebasar los límites a la misma.

Resulta innegable que la existencia de los reglamentos está prevista en nuestra Norma Suprema en el artículo 92 y por otra parte, es criterio unánime que el ejercicio de esta función es imprescindible en el Estado Mexicano, lo que se advierte por la circunstancia de que el Poder Judicial Federal que en nuestro sistema representa la instancia última de interpretación constitucional, ha expresado en diversas jurisprudencias que en el artículo 89, fracción I, del Ordenamiento Fundamental está la facultad reglamentaria del Presidente de la República, en razón de lo cual no tiene ningún objeto insistir en otras hipótesis meramente teóricas.

La facultad reglamentaria por cuanto implica la posibilidad de que se emitan principios de observancia general, impersonales, objetivos y obligatorios, es de naturaleza materialmente legislativa y desde el punto de vista formal se trata de un acto administrativo, dado que deriva de una autoridad administrativa.

*"El ejercicio de la facultad presidencial de que tratamos se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objeto estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mayor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados "reglamentos heterónomos" que, dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario, y ni siquiera los secretarios de Estado o jefes de Departamento, tienen competencia para elaborarlos."*<sup>68</sup>

El Poder Judicial de la Federación, ha determinado en diversos criterios jurisprudenciales que el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal no

<sup>68</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op. cit. pág. 780.

es absoluto, dado que al ejercicio de la misma se encuentran impuestas ciertas limitaciones, entre ellas la prohibición de que el reglamento aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, lo cual es conocido como el principio de reserva de la ley; y por otra, la exigencia de que el reglamento siempre esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

*El aludido principio de reserva de la ley, forma parte de uno de carácter general como es el de legalidad, que impide que el reglamento invada materias que de manera expresa, la Constitución Federal reserva a la ley formal y material, en cambio el principio de subordinación jerárquica del reglamento a la ley, constriñe al jefe del Ejecutivo Federal a expedir sólo aquellas normas que tiendan a hacer efectiva o a pormenorizar la aplicación del mandato legal, pero sin contrariarlo, modificarlo o excederlo.<sup>69</sup>*

La facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal es de carácter originario, toda vez que la misma le está conferida directamente por la Constitución, en términos de la fracción I del artículo 89 de la Norma Fundamental.

### **III.2.1 Jurisprudencia Aplicable.**

**" REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.-** El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, separándose por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos."<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Página 71, Abril de 1999.

<sup>70</sup> Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 2000, Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia SCJN, Página: 105.

**"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN.** La facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional." <sup>71</sup>

**"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO.** El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal ha establecido en favor del presidente de la República, la que se ha denominado facultad reglamentaria, al disponer que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes,

Séptima Época:

Amparo en revisión 1409/72.-Creaciones Raktin, S.A.-22 de marzo de 1973.-Cinco votos.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 1137/72.-Manuel Álvarez Fernández.-25 de abril de 1973.-Cinco votos.-Ponente: Alberto Jiménez Castro.

Amparo en revisión 1608/72.-Blusas y Confecciones, S.A.-3 de mayo de 1973.-Unanimidad de cuatro votos.-Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 1017/72.-Yosam, S.A.-21 de junio de 1973.-Cinco votos.-Ponente: Jorge Iñárritu.

Amparo en revisión 1346/72.-Embotelladora Potosí, S.A. de C.V.-9 de julio de 1973.-Cinco votos.-Ponente: Jorge Saracho Álvarez.

Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, página 109, Segunda Sala, tesis 159.

<sup>71</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo 115-120 Tercera Parte, Página: 67

Amparo en revisión 7026/77. Socorro Ávila Hernández. 26 de octubre de 1978. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Arturo Serrano Robles. Ponente: Eduardo Langley Martínez. Secretario: Jaime C. Ramos Carreón.

Amparo en revisión 311/98. Prestadores de Servicios Administrativos de Chihuahua, S.C.L. de R.L. 17 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 273/98. Prestadores de Servicios Administrativos del Norte de Sonora, S.C.L. 24 de abril de 1998. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Amparo en revisión 3655/97. Prestadores de Servicios Comerciales Especializados, S.C.L. de R.L. 29 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Amparo en revisión 53/98. Cooperativa del Golfo, S.C. de R.L. de C.V. 21 de agosto de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

según la han reconocido la jurisprudencia y la doctrina mexicanas; en la inteligencia de que al ejercitar la función reglamentaria, el Ejecutivo realiza materialmente una función legislativa, aunque formalmente debe considerarse de orden administrativo, toda vez que da normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y permanente, que no pueden ser modificadas sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó. Por lo mismo, es inexacto que la función legislativa esté reservada de modo exclusivo al Congreso de la Unión ya que, constitucionalmente, el Ejecutivo está facultado para ejercitarla, al hacer uso de la facultad reglamentaria, y dentro de los límites propios de ésta, que por tener como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentaria, no puede contrariar éstas, pero sí adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar regidas por ellas.”<sup>72</sup>

**“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL.** La jurisprudencia y doctrina mexicanas han reconocido que el artículo 89, fracción I, de la Constitución establece en favor del Presidente de la República la que se ha denominado facultad reglamentaria, al disponer que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y al ejercitar tal función, el Ejecutivo realiza materialmente una actividad legislativa, aunque formalmente deba considerarse de orden administrativo, toda vez que da normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y permanente, que no pueden ser modificadas sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó. Sin embargo, la facultad reglamentaria está limitada, pues por tener como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentaria, no puede contrariar a éstas, pero sí adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar regidas por ellas.”<sup>73</sup>

**“REGLAMENTOS, FACULTAD PARA EXPEDIRLOS.** La facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo, que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente, porque se la otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.”<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXXV, Página: 1762, agosto de 1955.

Amparo en revisión en materia de trabajo 868/47. Fábrica de Jabón “La Norma”. 29 de agosto de 1955. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Alfonso Guzmán Neyra no intervino en este asunto, por las razones que constan en el acta del día. Relator: Luis Díaz Infante.

<sup>73</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXXII, Página: 34, octubre de 1954.

Amparo en materia de trabajo en revisión 231/49. Fábrica de Calzado “La Victoria”, S.A. 1o. de octubre de 1954. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

<sup>74</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXXIV, Página: 3895, noviembre de 1942.

Amparo administrativo en revisión 6294/42. Barragán Zaldivar Femendo. 11 de noviembre de 1942. Unanimidad de cinco votos. Relator: Gabino Fraga.

**"FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.** Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria, conferida en nuestro sistema constitucional únicamente al Presidente de la República y a los gobernadores de los estados en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste exclusivamente, dado el principio de la división de poderes que impera en nuestro país, en la expedición de disposiciones generales abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalles sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse al alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación. Por lo tanto, en la especie el propio Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla contempla las atribuciones de cada uno de los órganos de administración, sin rebasar ni excederse de los preceptos establecidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad; de ahí deriva la legitimación del director de fiscalización de la propia Secretaría de Finanzas, para girar oficios a fin de obtener información de aportación de datos por terceros, conforme a lo previsto por el artículo 13 fracción II del Reglamento en cita. " <sup>75</sup>

### **III.3 Principios que Rigen la Facultad Reglamentaria del Ejecutivo.**

El ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal implica la creación de disposiciones generales, abstractas e impersonales que crean situaciones jurídicas concretas. La doctrina y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ocasiones ha determinado que el ejecutivo al hacer uso de la facultad en mención, debe ajustarse a determinados lineamientos, lo que se traduce en los principios de supremacía y reserva de ley.

**" FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.** Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de

<sup>75</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo: II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988, Pág. 261.

#### **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

Amparo en revisión 146/88. Subprocurador Fiscal Regional del Golfo Centro por su rep. 29 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Oscar Vázquez Marín. Secretaria: María de la Paz Flores Berruecos.

*preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.”<sup>76</sup>*

### **III.3.1 Principio de Supremacía de Ley.**

Cabe señalar en principio, que la ley puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que un reglamento supone siempre la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado.

El prestigiado tratadista Gabino Fraga, señala que dos principios sirven de norma para determinar los casos en que no debe intervenir la facultad reglamentaria, y afirma que a través de ellos se logra hacer una diferencia entre el contenido de las disposiciones reglamentarias y el de las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

*“ Un primer principio es el de “la preferencia o primacía de la ley”, que consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocida en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución,*

---

<sup>76</sup> Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 2000, Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, Tesis: 213, Página: 256.

*Novena Época:*

*Amparo en revisión 1948/94.-Proveedora de Señales y Dispositivos para Tránsito, S.A. de C.V.-16 de junio de 1995.-Cinco votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretaría: Adriana Campuzano de Ortiz.*

*Amparo directo en revisión 781/95.-Maxie de México, S.A. de C.V.-30 de agosto de 1995.-Cinco votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Alejandro González Bemabé.*

*Amparo directo en revisión 1924/96.-Volkswagen de México, S.A. de C.V.-19 de septiembre de 1997.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretaría: Fortunata Florentina Silva Vásquez.*

*Amparo en revisión 1719/97.-Materiales Téllez de Acapulco, S.A. de C.V.-14 de noviembre de 1997.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: Genaro David Góngora Pimentel.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretaría: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.*

*Amparo en revisión 1763/98.-Herramientas Truper, S.A. de C.V.-27 de noviembre de 1998.-Cinco votos.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretaría: Fortunata Florentina Silva Vásquez.*

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de 1999, página 70, Segunda Sala, tesis 2a./I. 29/99. véase la ejecutoria en la página 71 de dicho tomo.*



*según el cual "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."*<sup>77</sup>

En ese contexto, dado que los reglamentos tienen el objeto de detallar y pormenorizar el modo de aplicación de una ley expedida por el Congreso de la Unión y la validez de aquellos depende de ésta, las disposiciones reglamentarias no deben contrariar ni rebasar el ámbito de regulación de la ley que reglamentan, al igual que una ley de carácter secundario no debe oponerse a la Constitución. Así, un reglamento no debe infringir o alterar ninguna ley, pues ésta es la condición y fuente de su validez a la que debe estar subordinada, ello es a lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado principio de supremacía de ley, en relación con los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo.

*"Esta subordinación del reglamento a la ley, dice Tena Rmírez, se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en la ley. No puede, pues, el reglamento exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto a la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley, en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta."*<sup>78</sup>

Por la naturaleza de la función reglamentaria, ésta presupone siempre la existencia de una ley para pormenorizar, la cual es en esencia superior al reglamento que en relación a ella se emita, por tanto el objetivo único y aceptable del reglamento es el de facilitar el campo de aplicación de las leyes del Congreso de la Unión, concretizando y desarrollando su contenido. Pero así como no puede concebirse un reglamento sin una ley previa que requiere de dicha reglamentación, tampoco puede aceptarse dentro del orden constitucional que nos rige, que el reglamento vaya más allá de la ley reglamentada, dado que en tal caso, el Presidente no estaría proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas por el Congreso de la Unión, sino que con ello invadiría atribuciones del Poder Legislativo.

El principio de supremacía de la ley, encuentra sustento en que las leyes formal y materialmente creadas por el Congreso de la Unión, se encuentran en un orden jerárquico superior en relación a las disposiciones de un reglamento, toda vez que la validez de éste para efectos de aplicación, está supeditada a que guarde congruencia con las normas legales expresas existentes sobre la materia específica de regulación de que se trate, a más de que se entienda sujeto a los principios jurídicos que emergen directamente de la propia ley, de manera tal que las disposiciones reglamentarias no pueden regir contra la voluntad manifiesta del texto de la ley, ni tampoco oponerse a los lineamientos normativos contenidos en la misma, pues tales disposiciones deben interpretarse y aplicarse en forma armónica sin contrariar los principios rectores que emergen de la propia ley, atendiendo al principio de supremacía del sistema normativo que rige el orden legal, por lo que los reglamentos antes que oponerse deben tener

<sup>77</sup> FRAGA, Gabino. op. cit. Pág. 107.

<sup>78</sup> Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano" citado por Ignacio Burgoa Orihuela, op. cit. Página 781.

fundamento en normas sustentadas en otras de nivel superior, como son las leyes, las cuales a su vez, están supeditadas en cuanto a su validez a otras normas de mayor jerarquía que culminan en la Ley Fundamental del país, la cual entraña la suprema razón de validez del orden jurídico.

*“ La Ley es un acto formal y materialmente legislativo, en cambio el Reglamento es un acto formalmente administrativo, realizado por el Presidente de la República. Difieren ambos en cuanto a sus respectivos autores.*

*La Ley sólo está subordinada a la Constitución y es de esencia superior, en tanto que el reglamento es jerárquicamente inferior, sin que le sea permitido modificar el orden legal.”<sup>79</sup>*

Significa pues en esencia el principio de supremacía de ley, que los reglamentos expedidos por el Presidente de la República para desarrollar y pormenorizar la manera de aplicación de una ley expedida por el Congreso de la Unión deben limitarse precisamente a ello, es decir, a la ejecución a la misma, sin alterar los principios básicos creados por el legislador, sin que les esté permitido contrariar el sentido de la ley, ni ir más allá de los enunciados básicos de ésta, dado que la ley por ser la voluntad de la mayoría expresada a través del Congreso de la Unión, es superior jerárquicamente a los reglamentos que son creados por el Titular del Ejecutivo, a quien le está encomendada la aplicación de la ley.

### III.3.2 Principio de Reserva de Ley.

El principio de reserva de ley, es una institución de carácter constitucional que constituye el eje de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en lo referente a la producción de normas.

La finalidad del principio de reserva de ley, es excluir para ciertas materias la posibilidad de normación por vía distinta de la legislativa. La doctrina es coincidente en cuanto a que el establecimiento de tributos es precisamente materia de ley.

La reserva de ley constituye un límite para el ejercicio del poder reglamentario, a la vez que una obligación también para el Legislativo, toda vez que al no existir posibilidad de regulación distinta a la legislativa, el Congreso de la Unión se encuentra obligado a regular la materia de que se trate a través de una ley formal y material.

“...

- 1) *La reserva de ley es una institución que solamente puede entenderse regulada dentro de un sistema constitucional, con un sistema jurisdiccional propio para controlar la constitucionalidad de las leyes y normas de carácter general.*
- 2) *La reserva de ley no es sólo un límite para el Poder Ejecutivo y su poder reglamentario, sino también, y esto es más importante, para la la*

<sup>79</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Pág. 203.

*actividad legislativa, ya que la reserva le impone un límite que de violarlo contrariaría a la Constitución.”<sup>80</sup>*

El administrativista Gabino Fraga en su obra “Derecho Administrativo”, señala que la la reserva de ley consiste en que conforme a la Constitución hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley, afirma que la reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse salvo casos excepcionales, por medio de una ley en sentido formal, aunado a que en otros preceptos de la Constitución también se establece la necesidad de una ley para imponer las contribuciones y penas, para organizar la guardia nacional y refiere que en todos los casos la Constitución emplea términos claros al prevenir que por medio de una ley se regule la materia, lo que debe entenderse por una ley en el sentido formal y material, es decir, expedida por el Poder Legislativo.<sup>81</sup>

Para Andrés Serra Rojas, el principio de reserva de ley consiste en que la propia Norma Suprema, señala que hay materias reservadas exclusivamente a una ley en sentido formal y material, como la declaración de los derechos del hombre, los impuestos y otros.

Afirma que no hay materias propias de los reglamentos, porque éstos deben exclusivamente desarrollar los principios de la ley y señala que en nuestra Constitución existen algunas disposiciones que ordenan que esa materia deberá ser tratada sólo por medio de una ley, como en los casos de requisición, artículo 26; impuestos, artículo 31, fracción IV, organización del Departamento del Distrito Federal, artículo 73, fracción VI, y otros casos. Esto quiere decir que esta materia no debe ser desvirtuada y ser objeto de un reglamento, dado que una vez que la ley sea expedida, es cuando cae en el poder reglamentario.<sup>82</sup>

Sobre el particular, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció al resolver en sesión de doce de julio de dos mil dos, por unanimidad de once votos, la controversia constitucional 32/2002, en cuya ejecutoria se precisó en la parte que interesa, lo siguiente:

“... ”

*Así, el principio de reserva de ley existe cuando la norma constitucional reserva, precisamente, la regulación de una determinada materia al órgano legislativo, mediante una ley, entendida ésta como un acto material y formalmente legislativo, excluyendo, por tanto, la posibilidad para que pueda ser regulada por disposiciones de naturaleza distinta a la ley formal, es decir, a las leyes expedidas por el Poder Legislativo. Esto es, la materia reservada queda sustraída por imperativo constitucional a todas las normas distintas a la ley, lo que se traduce en que el legislador ordinario debe establecer la regulación de la materia determinada, sin que pueda remitirla a otras normas secundarias, en especial al reglamento.*

<sup>80</sup> PEREZ ROYO Fernando, citado por PAREDES MONTIEL, Murat y RODRIGUEZ LOBATO Raúl, “El Principio de Reserva de Ley en Materia Tributaria.” Editorial Porrúa, México 2001, pág. 57.

<sup>81</sup> FRAGA, Gabino. *Op cit*, pág. 107

<sup>82</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Op cit*, pág. 205

*En definitiva, la reserva de ley constituye un mandato constitucional acerca del procedimiento de elaboración de las normas a que se refiere, ya que cuando la Constitución establece una reserva, lo que exige es que determinadas normas se aprueben con sujeción al procedimiento legislativo, es decir, como leyes.*

*En materia tributaria, el alcance del principio de reserva de ley comprende los llamados 'elementos esenciales del tributo', ya que, en principio, sólo éstos deben estar establecidos por la ley y el resto de la materia tributaria se deja a disposición de las normas administrativas.*

...»<sup>83</sup>

El Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David Góngora Pimentel, en un estudio para la defensa del proyecto de resolución al amparo en revisión 1692/95, presentado bajo su ponencia promovido por Inmobiliaria Dolores, S.A., elaboró algunas consideraciones sobre la reserva de ley, de entre las cuales pueden citarse las siguientes:

*...la reserva de ley existe cada vez que una norma constitucional reserva, precisamente a la ley, la regulación de una determinada materia, excluyendo por tanto la posibilidad para que dicha materia pueda ser regulada por disposiciones de naturaleza distinta a la Ley Formal, esto es, a toda resolución del Poder Legislativo.*

*Efectivamente, la materia reservada queda sustraída por imperativo constitucional a todas las normas distintas de la ley, lo que significa, de un lado, que el Legislador Ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, de otro, que no pueda remitirla a otras normas secundarias, en especial el Reglamento.*

*Es decir, con la reserva de ley no se concede al Legislador la facultad de decidir cuál será la naturaleza y rango de las normas que regulen el tema de que se trate, sino lo que se pretende es que la regulación de la materia quede vedada a quien no sea el legislador mismo.*

*Así, el efecto de la reserva de ley es que la potestad legislativa resulte obligada — e irremenciable— en la materia reservada. Por ello las reservas de ley pueden considerarse **reservas de parlamento**, es decir, las atribuciones exclusivas de la materia al órgano parlamentario...*

*En definitiva, las reservas de ley constituyen un mandato constitucional acerca del procedimiento de elaboración de las normas a las que se refieren, ya que cuando la Constitución establece una reserva, viene a exigir que determinadas normas, se aprueben con sujeción al procedimiento legislativo, es decir, se aprueben como leyes.*<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo: XVII, Febrero de 2003, Página: 395

<sup>84</sup> GONGORA PIMENTEL, Genaro David, citado por PAREDES MONTIEL, Murat y RODRIGUEZ LOBATO Raúl, "El Principio de Reserva de Ley en Materia Tributaria." Editorial Porrúa, México 2001, pág. 62

La reserva de ley, es pues una institución del Derecho Constitucional que establece una prevención señalada expresamente en un precepto de la Norma Fundamental, por virtud de la cual se reserva al Legislador la regulación de una materia o de los aspectos esenciales de ésta, con lo cual se establece una prerrogativa al Poder Legislativo para la regulación de una materia, sin embargo, al mismo tiempo que constituye una prerrogativa, lleva implícita la obligación para el legislador de regular la materia de que se trate.

Por otro lado, lo que se persigue con el establecimiento de la institución de la reserva de ley es delimitar de un modo cierto las relaciones entre las leyes del Congreso de la Unión y los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo, por lo que dado que el señalamiento de que la regulación de la materia de que se trate se encuentra en un precepto constitucional, el legislador no puede delegar esta materia a alguna otra autoridad.

En efecto, la reserva de ley parte de la voluntad del constituyente de que ciertas materias y sus contenidos, sean regulados por un órgano que no solamente sea representativo, pues también el Presidente de la República es elegido por sufragio universal, sino por un órgano plural, en el sentido de recoger la opinión de los diversos sectores representados en el Congreso de la Unión. La reserva de ley supone una doble obligación; la del Poder Ejecutivo, para que a través de su facultad reglamentaria no determine los supuestos básicos de la materia de que se trate, y la del Legislativo, para que no otorgue al Ejecutivo competencia reguladora en aquellas materias en la que la Constitución reserva su regulación a una ley en sentido formal y material, por lo que el propio Legislativo tiene que prever la materia reservada, al menos en sus aspectos básicos.

La importancia de lo anterior, radica en que resulta inconstitucional que un reglamento del Presidente de la República norme una materia reservada a la ley, como que el propio Poder Legislativo otorgue competencia reguladora al Poder Ejecutivo en aquellas materias que la Constitución reserva a la prevención legislativa.

Como ejemplos de materias sujetas por imperativo constitucional a regulación en una ley formal y material, podemos citar los artículos 31 y 28 de la Norma Suprema, los cuales en las partes que interesan textualmente establecen:

***“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:***

*[...]*

***“IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. ”***

Del precepto preinserto, se advierte que los mexicanos tienen la obligación de contribuir al gasto público “de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, de donde se sigue que se reserva a la ley la creación de las contribuciones.

Por otra parte, el artículo 28, párrafo primero, de la Constitución Federal establece lo siguiente:

**" Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. ..."**

De lo dispuesto en el último numeral transcrito, se desprende que al señalar que están prohibidas las exenciones "en los términos y condiciones que fijan las leyes", establece también una reserva a la ley, esto es, que las exenciones de impuestos corresponden al ejercicio de atribuciones que se reservan al Congreso de la Unión, pues es el órgano que tiene encomendada la función legislativa, en términos de los artículos 49, 50 y 70 de la propia Norma Suprema.

### **III.3.3 Jurisprudencia Aplicable.**

**"SUPREMACÍA DE LA LEY SOBRE LAS DISPOSICIONES DE UN REGLAMENTO.** La validez de la disposición de un reglamento o acuerdo, para efectos de aplicación, o bien, para propósitos de interpretación o integración normativa, está supeditada a que tales disposiciones guarden congruencia con las normas legales expresas existentes sobre la materia específica de regulación de que se trate, a más de que se entienden sujetas, asimismo, a los principios jurídicos que emergen directamente de la propia ley; de manera tal que las disposiciones reglamentarias o administrativas, aun siendo expresas, no pueden válidamente regir contra la voluntad manifiesta del texto de la ley, ni tampoco oponerse a los lineamientos normativos contenidos en la misma, pues tales disposiciones deben interpretarse y aplicarse en forma armónica, sin contrariar los principios rectores que emergen de la propia ley, atendiendo al principio fundante de la supremacía del sistema normativo que rige el orden legal; por consiguiente, debe estarse a aquella aplicación legal exegética, que de manera sistemática armonice los preceptos relativos, frente a una interpretación puramente literal que soslaye una adecuada integración jurídica y se desentienda de la supremacía de las normas, de la cual depende precisamente la validez de las mismas, por lo que los acuerdos y disposiciones reglamentarias, antes que oponerse, deben tener fundamento en normas sustentadas en otras de nivel superior, como lo son las leyes, las cuales, a su vez, están supeditadas, en cuanto a su validez, a otras normas de mayor jerarquía, que culminan en la Ley Fundamental del país, la cual entraña la suprema razón de validez del orden jurídico. En tal virtud, la validez de la supletoriedad de una ley, lógica y jurídicamente, no pueden supeditarse al contenido de un reglamento, y menos aún a las disposiciones de un acuerdo general de orden administrativo, así como tampoco puede contrariar los principios generales que emergen de las normas legales, máxime cuando en relación con un punto o materia determinada, la propia Ley Suprema del país expresamente establezca que deba estarse a los términos de la ley, como acontece en tratándose de la impugnación del no ejercicio de la acción penal a que hace referencia el párrafo cuarto del artículo 21 de la Carta Magna; y siendo así, las disposiciones de los numerales 21 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y 68 del Acuerdo A/003/99 emitido por el titular de esa institución, que establecen que el querellante u ofendido tiene derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal en un término de diez días

contados a partir de su notificación, no pueden prevalecer respecto del artículo 57 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que previene que los términos empezarán a correr desde el día siguiente al de la notificación, por lo que en orden a su superior jerarquía, debe estarse a esta regla establecida en la invocada ley procedimental.”<sup>85</sup>

**EXENCIÓN DE IMPUESTOS. SÓLO COMPETE ESTABLECERLA AL PODER LEGISLATIVO EN UNA LEY, NO AL EJECUTIVO EN USO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.-** El establecimiento de exenciones fiscales, es facultad exclusiva del órgano legislativo, por lo que no cabe aceptar su ejercicio por parte del Ejecutivo a través de reglamentos, según se infiere del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto prohíbe “las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes”, reserva que se confirma por la íntima conexión que la parte transcrita tiene con la fracción IV del artículo 31 constitucional, que al establecer la obligación de contribuir al gasto público, impone la condición de que ello se logre “de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Esta Suprema Corte siempre ha interpretado que en este aspecto, por ley debe entenderse un acto formal y materialmente legislativo, por lo cual ha de considerarse que si la creación de tributos, así como sus elementos fundamentales son atribuciones exclusivas del legislador, también lo es la de establecer exenciones impositivas, que guardan una conexión inseparable con los elementos tributarios de legalidad y equidad, sin que valga en contra de tales disposiciones constitucionales, ningún precepto legal.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Apéndice del Semanario Judicial de la Federación (actualización 2002), Tomo II, Penal, P.R. TCC, Tesis: 261, Página: 338.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 2212/2001.-11 de abril de 2002.-Unanimidad de votos.-Ponente: Salvador Josué Maya Obé, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado.-Secretaría: Silvia Carrasco Corona.*

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 1453, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.2c.P.61 P.*

<sup>86</sup> Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 2000, Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, Tesis: 207, Página: 249. Octava Época:

*Amparo en revisión 1795/90.-Algo para Recordar, S.A. de C.V.-15 de mayo de 1991.-Se resolvió negar el amparo por mayoría de dieciséis votos en relación con los artículos 1o. y 2o. de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con los artículos 4o., y tercero y cuarto transitorios; por mayoría de dieciséis votos en relación con el artículo 6o.; por mayoría de quince votos en relación con el artículo 7o. Por mayoría de dieciséis votos se resolvió negar el amparo en relación con los artículos 2o., segundo párrafo, 5o. y 9o. del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos se resolvió negar el amparo en relación con el artículo 12; y por mayoría de dieciséis votos se resolvió conceder el amparo en relación con el artículo 2o., primer párrafo, del mismo reglamento.-Ausente: José Martínez Delgado.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretaría: María del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.*

*Amparo en revisión 3423/90.-Tempo Internacional, S.A.-15 de mayo de 1991.-Se resolvió negar el amparo por mayoría de dieciséis votos en relación con los artículos 1o. y 2o. de la Ley del Impuesto al Activo de las*

**"REGLAMENTOS EN MATERIA FISCAL. CARACTERÍSTICAS DE LOS MISMOS.-** En relación con la facultad reglamentaria conferida por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al presidente de la República, se debe tomar en cuenta que los artículos 28 y 31, fracción IV, constitucionales, reservan a las leyes entendidas desde los puntos de vista formal y material, la exclusiva determinación de los elementos esenciales de las contribuciones. Por ello, la expedición de una norma

*Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con los artículos 4o., y tercero y cuarto transitorios; por mayoría de dieciséis votos en relación con el artículo 6o.; por mayoría de quince votos en relación con el artículo 7o. Por mayoría de dieciséis votos se resolvió negar el amparo en relación con los artículos 2o., segundo párrafo, 5o. y 9o. del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos se resolvió negar el amparo en relación con el artículo 12; y por mayoría de dieciséis votos se resolvió conceder el amparo en relación con el artículo 2o., primer párrafo, del mismo reglamento.-Ausente: José Martínez Delgado.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretaria: María del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.*

*Amparo en revisión 4125/90.-Selecciones Mercantiles, S.A. de C.V.-15 de mayo de 1991.-Se resolvió negar el amparo por mayoría de dieciséis votos en relación con los artículos 1o. y 2o. de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con los artículos 4o., y tercero y cuarto transitorios; por mayoría de dieciséis votos en relación con el artículo 6o.; por mayoría de quince votos en relación con el artículo 7o. Por mayoría de dieciséis votos se resolvió negar el amparo en relación con los artículos 2o., segundo párrafo, 5o. y 9o. del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos se resolvió negar el amparo en relación con el artículo 12; y por mayoría de dieciséis votos se resolvió conceder el amparo en relación con el artículo 2o., primer párrafo, del mismo reglamento.-Ausente: José Martínez Delgado.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Marcos García José.*

*Amparo en revisión 4206/90.-Premix de México, S.A. de C.V.-15 de mayo de 1991.-Se resolvió negar el amparo por mayoría de dieciséis votos en relación con los artículos 1o. y 2o. de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con los artículos 4o., y tercero y cuarto transitorios; por mayoría de dieciséis votos en relación con el artículo 6o.; por mayoría de quince votos en relación con el artículo 7o. Por mayoría de dieciséis votos se resolvió negar el amparo en relación con los artículos 2o., segundo párrafo, 5o. y 9o. del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos se resolvió negar el amparo en relación con el artículo 12; y por mayoría de dieciséis votos se resolvió conceder el amparo en relación con el artículo 2o., primer párrafo, del mismo reglamento.-Ausente: José Martínez Delgado.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretaria: María del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.*

*Amparo en revisión 4390/90.-Grupo Palmira, S.A. de C.V.-15 de mayo de 1991.-Se resolvió negar el amparo por mayoría de dieciséis votos en relación con los artículos 1o. y 2o. de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con los artículos 4o., y tercero y cuarto transitorios; por mayoría de dieciséis votos en relación con el artículo 6o.; por mayoría de quince votos en relación con el artículo 7o. Por mayoría de dieciséis votos se resolvió negar el amparo en relación con los artículos 2o., segundo párrafo, 5o. y 9o. del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos se resolvió negar el amparo en relación con el artículo 12; y por mayoría de dieciséis votos se resolvió conceder el amparo en relación con el artículo 2o., primer párrafo, del mismo reglamento.-Ausente: José Martínez Delgado.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Marcos García José.*

*Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, página 140, Pleno, tesis 136.*

NOTA:

*Gaceta número 42, pág. 29; Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII-Junio, pág. 54, tesis P/J.25/91.*



reglamentaria, además de que no debe contrariar o alterar la ley que reglamenta, por ser tal ordenamiento su medida y justificación, tampoco debe establecer alguno o algunos de los mencionados elementos esenciales de las contribuciones, dado que éstos, por mandato constitucional, deben estar en un acto formal y materialmente legislativo y no en una norma reglamentaria." <sup>87</sup>

<sup>87</sup> Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 2000, Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, Tesis: 435, Página: 501.

Octava Época:

*Amparo en revisión 1795/90.-Algo para Recordar, S.A. de C.V.-15 de mayo de 1991.-Se resolvió modificar la sentencia recurrida, en la materia de la revisión, y negar el amparo por mayoría de dieciséis votos en relación con los artículos 1o. y 2o. de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con los artículos 4o., tercero y cuarto transitorios; por mayoría de dieciséis votos en relación con el artículo 6o.; por mayoría de quince votos en relación con el artículo 7o. Por mayoría de dieciséis votos se resolvió negar el amparo en relación con los artículos 2o., segundo párrafo, 5o. y 9o. del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con el artículo 12; y por mayoría de dieciséis votos se resolvió conceder el amparo en relación con el artículo 2o., primer párrafo, del mismo reglamento.-Ausente: José Martínez Delgado.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretaría: María del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.*

*Amparo en revisión 3423/90.-Tempo Internacional, S.A.-15 de mayo de 1991.-Se resolvió modificar la sentencia recurrida, en la materia de la revisión, y negar el amparo por mayoría de dieciséis votos en relación con los artículos 1o. y 2o. de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con el artículo 4o., y tercero y cuarto transitorios; por mayoría de dieciséis votos en relación con el artículo 6o.; por mayoría de quince votos en relación con el artículo 7o. Por mayoría de dieciséis votos se resolvió negar el amparo en relación con los artículos 2o., segundo párrafo, 5o. y 9o. del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con el artículo 12; y por mayoría de dieciséis votos se resolvió conceder el amparo en relación con el artículo 2o., primer párrafo, del mismo reglamento.-Ausente: José Martínez Delgado.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretaría: María del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.*

*Amparo en revisión 4125/90.-Selecciones Mercantiles, S.A. de C.V.-15 de mayo de 1991.-Se resolvió modificar la sentencia recurrida, en la materia de la revisión, y negar el amparo por mayoría de dieciséis votos en relación con los artículos 1o. y 2o. de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con los artículos 4o., tercero y cuarto transitorios; por mayoría de dieciséis votos en relación con el artículo 6o.; por mayoría de quince votos en relación con el artículo 7o. Por mayoría de dieciséis votos se resolvió negar el amparo en relación con los artículos 2o., segundo párrafo, 5o. y 9o. del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con el artículo 12; y por mayoría de dieciséis votos se resolvió conceder el amparo en relación con el artículo 2o., primer párrafo, del mismo Reglamento.-Ausente: José Martínez Delgado.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretaría: Marcos García José.*

*Amparo en revisión 4206/90.-Premix de México, S.A. de C.V.-15 de mayo de 1991.-Se resolvió modificar la sentencia recurrida, en la materia de la revisión, y negar el amparo por mayoría de dieciséis votos en relación con los artículos 1o. y 2o. de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con los artículos 4o., tercero y cuarto transitorios; por mayoría de dieciséis votos en relación con el artículo 6o.; por mayoría de quince votos en relación con el artículo 7o. Por mayoría de dieciséis votos se resolvió negar el amparo en relación con los artículos 2o., segundo párrafo, 5o. y 9o. del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con el artículo 12; y por mayoría de dieciséis votos se resolvió conceder el amparo en relación con el artículo 2o., primer párrafo, del mismo reglamento.-Ausente: José Martínez Delgado.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretaría: María del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.*

*Amparo en revisión 4390/90.-Grupo Palmira, S.A. de C.V.-15 de mayo de 1991.-Se resolvió modificar la sentencia recurrida, en la materia de la revisión, y negar el amparo por mayoría de dieciséis votos en relación con los artículos 1o. y 2o. de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con los artículos 4o., y tercero y cuarto transitorios; por mayoría de dieciséis votos en relación con el artículo 6o.; por mayoría de quince votos en relación con el artículo 7o. Por mayoría*

### III. 4 Elementos y Requisitos de los Reglamentos.

De acuerdo a lo antes expuesto, el reglamento es una manifestación unilateral de la voluntad del Poder Ejecutivo, ya sea Federal o Local, según el ámbito de competencia correspondiente a cada uno de ellos, creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso de la Unión a fin de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.

De lo anterior podemos afirmar que los elementos del reglamento son:

- 1) Una manifestación unilateral de voluntad del Poder Ejecutivo, en ejercicio de la facultad reglamentaria atribuida al mismo.
- 2) Una actividad legislativa de la Administración que se traduce en la creación de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales creadoras de una situación general e impersonal.

Las disposiciones reglamentarias, constituyen normas jurídicas generales, abstractas e impersonales lo que las diferencia de los actos de administración, que producen efectos concretos o individuales, es decir, mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal o local para mejor proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, puede dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, siempre subordinadas a la ley.

Los requisitos formales de un reglamento expedido por el Poder Ejecutivo, son las formalidades que deben observarse en el procedimiento para su creación, las cuales se encuentran establecidas tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como en nuestra Norma Fundamental.

En ese orden de ideas, cabe resaltar que el procedimiento de creación del reglamento es distinto al proceso legislativo que se desarrolla en el Congreso de la Unión y que origina las leyes secundarias.

Lo anterior es así, toda vez que mientras el procedimiento de creación de la ley se encuentra regulado en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de creación de los reglamentos se encuentra establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual consiste en tres momentos, los que para su comprensión se hará breve referencia.

---

*de dieciséis votos se resolvió negar el amparo en relación con los artículos 2o., segundo párrafo, 5o. y 9o. del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas; por mayoría de diecisiete votos en relación con el artículo 12; y por mayoría de dieciséis votos se resolvió conceder el amparo en relación con el artículo 2o., primer párrafo, del mismo reglamento.-Ausente: José Martínez Delgado.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Marcos García José.*

*Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, página 269, Pleno, tesis 289.*

**NOTA:**

*Gaceta número 42, pág. 50; Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII-Junio, pág. 62, tesis P.JJ.29/91.*

1.- El primer momento para la creación del reglamento es el establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, numeral que textualmente establece:

**"Artículo 12.** Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República."

Como se observa, las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos deben formular respecto de los asuntos de su competencia, entre otros, los proyectos de reglamentos del Presidente de la República.

2.- El segundo momento para la creación del reglamento, se da una vez que ha sido formulado el proyecto a que hace alusión el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, proyecto que se somete a la discusión y aprobación de la autoridad superior, como es la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal de acuerdo al artículo 43 del ordenamiento legal mencionado, autoridad que a su vez lo somete a revisión por parte del Presidente de la República, procedimiento que se encuentra establecido en el último numeral citado, que a la letra dispone:

**" Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

[...]

IV.- Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República;

..."

Una vez turnado el proyecto de reglamento a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, si ésta autoridad lo aprueba, debe someterlo a consideración y firma del Presidente de la República, para así pasar al tercer momento para la entrada en vigor del reglamento, previa firma del Secretario del ramo correspondiente.

Lo anterior, debido a que la Constitución establece que los reglamentos expedidos por el Titular del Ejecutivo deben estar firmados por el Secretario de Estado del ramo que corresponda el asunto, sin lo cual los reglamentos no serán obedecidos.

Ello es así, toda vez que el precepto constitucional en mención textualmente establece:

**" Artículo 92.-** Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

3.- El tercer momento para la creación de un reglamento es cuando habiéndose sometido el proyecto por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal al Presidente de la República y habiéndolo firmado tanto éste como el Secretario del ramo del que se trate,

el proyecto de reglamento pasa para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

*“El procedimiento más usual para la creación de un reglamento es el siguiente: se elabora un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la ley que se va a reglamentar, de acuerdo con el artículo 12 de la LOAPF; este proyecto se somete a la discusión y aprobación de las autoridades superiores, quienes a su vez lo someten al Presidente de la República, y si el Presidente lo aprueba, lo firmará y se turnará al Secretario de Despacho encargado del ramo a que el reglamento corresponda, para los efectos del refrendo; posteriormente se publicará en el Diario Oficial de la Federación.”*

<sup>88</sup>

Cabe resaltar, que la publicación de los reglamentos en el Diario Oficial de la Federación es obligación del Poder Ejecutivo y esto resulta necesario para la validez del reglamento, en atención a lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la propia Ley del Diario Oficial de la Federación, los cuales textualmente establecen:

**“ ARTICULO 3o.-** Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

*I.- Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión;*

*II.- Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general;*

*[..]*

**ARTICULO 4o.-** Es obligación del Ejecutivo Federal publicar en el Diario Oficial de la Federación, los ordenamientos y disposiciones a que se refiere el artículo anterior.”

### **III.5 Diferencias Entre la Ley y el Reglamento.**

Las diferencias entre la ley y el reglamento son variadas, pero entre ellas, por su importancia sobresalen las diferencias en cuanto al órgano emisor de cada uno de los ordenamientos de referencia, el procedimiento de su creación y en la jerarquía de los mismos.

En cuanto al órgano emisor de la ley, se tiene que la facultad para emitir leyes la tiene el Poder Legislativo, de conformidad con los artículos 50 y 70 Constitucionales, los cuales en las partes que interesan, textualmente disponen:

**“ Artículo 50.** El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”

<sup>88</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. pág. 995.

**" Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. ..."**

De los numerales transcritos, se desprende:

1.- Que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en las Cámaras de Diputados y de Senadores.

2.- Que toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto.

En este orden de ideas, en el Ordenamiento Jurídico Mexicano el órgano que conforme a la Norma Fundamental se encuentra facultado para expedir una ley, ajustándose al procedimiento establecido en los diversos artículos 71 y 72 constitucionales, es el Poder Legislativo, el cual se deposita en el Congreso de la Unión, mismo que a su vez se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Por otra parte, el Presidente de la República es quien se encuentra facultado para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, lo que la doctrina y la jurisprudencia han traducido como la facultad para expedir reglamentos, ello se advierte del análisis a la fracción I, del artículo 89 Constitucional.

La segunda diferencia fundamental entre leyes y reglamentos, consiste en el procedimiento de creación de ambos ordenamientos. En el caso de las leyes, el procedimiento para su creación es sumamente complejo, dado que existen para ello seis etapas que son:

- 1) Iniciativa.
- 2) Discusión.
- 3) Aprobación.
- 4) Sanción.
- 5) Publicación. (Artículo 3, fracción II, de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales)
- 6) Iniciación de la Vigencia.

Estas reglas que norman este procedimiento se encuentran contenidas en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El punto 5 se encuentra comprendido dentro de lo establecido en la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales en su artículo 3º, Fracción II.

En cuanto al procedimiento de creación de los reglamentos, es más simple, dado que éste se da en tres etapas, aunado a que interviene sólo el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, en lo referente a la jerarquía de la ley y el reglamento existe otra diferencia significativa, dado que aquella se encuentra en un nivel superior al del reglamento debido a que constituye la manifestación de la voluntad soberana de la comunidad que dispone sobre sí misma por conducto de sus representantes en la cámara, mientras que el reglamento sólo expresa la intención no de la colectividad, sino de un ente singular a su servicio quien tiene la necesidad constante de explicar su actuación como lo es el Poder Ejecutivo.

Existen algunas otras diferencias, entre las cuales pueden citarse:

- a) La ley es un acto formalmente y materialmente legislativo mientras que el reglamento es un acto formalmente ejecutivo y materialmente legislativo.
- b) En el caso de los llamados "reglamentos heteronomos", tales disposiciones están vinculadas a una ley, no hay reglamento sin ley previa, es decir, la ley puede existir y tener plena validez sin que haya disposiciones reglamentarias de la misma, en tanto que el reglamento, supone la preexistencia de una ley cuyos principios desarrolla y a los cuales está subordinado.
- c) Ningún reglamento puede abrogar o derogar una ley, en tanto que ésta sí puede dejar sin vigencia parcial o total un reglamento.

### **III.5.1 Jurisprudencia Aplicable**

**" REGLAMENTOS. EL ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL NO OTORGA COMPETENCIA A LOS SECRETARIOS DE ESTADO PARA EXPEDIRLOS. DISTINCION ENTRE LEYES Y REGLAMENTOS.** *En la Constitución Mexicana, como sucede en otros sistemas jurídicos, se reconocen dos niveles de actuación normativa de alcance general: la facultad de legislar propia del Congreso de la Unión (en materia federal) y la facultad de reglamentar exclusiva del presidente de la República. Al Congreso de la Unión corresponde innovar el ordenamiento jurídico (novum normativo), es decir, crear nuevas reglas de derecho generales, abstractas e impersonales, cuya eficacia jurídica es absoluta e incondicionada. Al presidente de la República -titular único del Poder Ejecutivo Federal- corresponde la potestad reglamentaria por virtud del artículo 89, fracción I, de la Carta Fundamental, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Su función es desarrollar, particularizar y complementar las leyes administrativas, pero no suplirlas, limitarlas o rectificarlas. La distinción entre las normas producto de una y otra potestades atiende tanto a su fuente de legitimación como a su eficacia normativa: mientras la ley constituye la manifestación de la voluntad soberana de la comunidad que dispone sobre sí misma por conducto de sus representantes en la Cámara, el Reglamento sólo expresa la intención no de la colectividad sino de un ente singular a su servicio, quien tiene la necesidad constante de explicar su actuación, y cuyas normas hallan su medida y justificación en la ley, según criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en repetidas ocasiones, de allí que la norma reglamentaria sea calificada frecuentemente como secundaria y subordinada. Esta clásica distribución de funciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo encuentra pocas excepciones en nuestro régimen fundamental. Adviértase, al respecto, que ninguna de estas dos potestades es conferida por la Constitución a otros órganos estatales distintos de los nombrados, como sería los secretarios de Estado, de quienes ni siquiera es predicable la facultad reglamentaria dado que está reservada en exclusiva al presidente de la República, como único titular del Poder Ejecutivo Federal con arreglo al artículo 80 de la propia Constitución; en realidad, los encargados de despacho son auxiliares del presidente en el ejercicio de sus atribuciones, a la vez que integrantes de la administración pública federal conforme a lo preceptuado por el artículo 90 del Ordenamiento Fundamental. Sin embargo, lo anterior no significa que se niegue a los secretarios de Estado todo género de facultades normativas puesto que en su*

*carácter de titulares de ramo y superiores jerárquicos, gozan de un poder de mando natural sobre de sus inferiores y de organización en el ámbito interno de sus dependencias; desde luego, los efectos del ejercicio de ese poder no pueden trascender a los gobernados, en virtud de que estos funcionarios son simplemente servidores públicos no dotados de supremacía general sobre el pueblo.”<sup>89</sup>*

### **III.6 Clasificación de los Reglamentos en el Ordenamiento Mexicano.**

El Sistema Jurídico Mexicano, reconoce como tipos de reglamentos los que se mencionan a continuación:

- 1) Reglamentos subordinados o de ejecución.
- 2) Reglamentos autónomos, o gubernativos y de policía.
- 3) Reglamentos internos de Órganos de Estado.

**1. Los Reglamentos Subordinados o de Ejecución.** Son normas que complementan y amplían el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquellos están subordinados a ésta y corren su misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que éste no goza de la autoridad formal de una ley (artículo 72, inciso f, constitucional), que sí requiere que toda modificación sea expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento que se haya observado para su creación.

*“Reglamentos subordinados o de ejecución, son los emitidos por el Poder Ejecutivo en ejercicio de sus facultades constitucionales –secundum legem- y para hacer posible su aplicación y el cumplimiento de la ley. Su cometido es poner en funcionamiento la ley, “fija el modo de ejecutar la ley, de precisar y poner el alcance práctico y material de ella.” ”<sup>90</sup>*

Los reglamentos subordinados o de ejecución reciben ese nombre porque su existencia depende de la de la ley formal y material expedida por el Congreso de la Unión, por tanto participa de las mismas características que ésta última, de donde se sigue que el reglamento subordinado constituye intrínsecamente un acto legislativo porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

Dado que el reglamento subordinado o de ejecución justifica su existencia y validez en la ley que pormenoriza o desarrolla, encuentra su límite y medida en la misma, por lo cual no le está jurídicamente permitido al reglamento ir más allá de lo establecido en la propia ley, misma que es su límite y medida.

<sup>89</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 205-216 Sexta Parte, Página: 417.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
Amparo en revisión 167/86. Upjohn, S. A. de C. V. 14 de octubre de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

<sup>90</sup> VALLS HERNANDEZ, Sergio. “Facultad Reglamentaria” Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2001, pág. 20

En razón de lo anterior, puede afirmarse que los reglamentos subordinados se encuentran sujetos a dos principios fundamentales que rigen la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo como lo son:

- a) El principio de reserva de ley.
- b) El principio de Supremacía de la ley.

Los reglamentos subordinados o de ejecución participan de la naturaleza de la ley únicamente en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, abstracta y creadora una situación jurídica general, no obstante esa característica común, ambos se separan en cuanto a su finalidad.

*“ La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándola; los reglamentos son reglas que por su propio destino no constituyen la expresión de la soberanía nacional (Congreso de la Unión), en su aspecto interno, como sucede con la ley, sino que sólo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa. ”*<sup>91</sup>

**2. Los Reglamentos Autónomos.** Son aquellos que crean una situación jurídica general, son expedidos directamente por el ejecutivo sin necesidad de que se encuentren subordinados a una ley formal y material expedida por el Congreso de la Unión, ya que su apoyo o fundamento radica en un mandato constitucional.

*“ Los reglamentos autónomos, o de servicio. Son aquellos que no emanan de una ley, sino que los dicta la administración pública en virtud de poderes constitucionales propios... ”*<sup>92</sup>

Prima en nuestro sistema constitucional la regla general que los reglamentos deben estar subordinados a la ley, lo que hace inconcebible un reglamento si previamente no existe una ley a la que reglamenta, ello de conformidad con la literalidad del artículo 89, fracción I, Constitucional, sin embargo, tratadistas como Gabino Fraga, Felipe Tena Ramírez e Ignacio Burgoa, aceptan la existencia de reglamentos autónomos, como casos de excepción a esa regla, o sea que se trata de reglamentos no precedidos por una ley del Congreso de la Unión y que reglamentan directamente al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Afirman que en la actualidad el caso típico y único de reglamento autónomo, son los llamados reglamentos gubernativos y de policía, dado que encuentran su fundamento en el artículo 21 Constitucional y agregan que anteriormente se solía citar también como el fundamento de los reglamentos autónomos el artículo 10 constitucional antes de su reforma en el año de 1971, que se refería a los reglamentos de policía como encargados de regular la portación de armas y que ahora con precisión se responsabiliza su regulación a una ley federal.

<sup>91</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. pág. 996.

<sup>92</sup> VALLS HERNANDEZ, Sergio. Op. cit. pág. 20



Por otro lado, para el maestro Andrés Serra Rojas, tales reglamentos no existen dado que a su juicio el artículo 21 Constitucional no faculta a la autoridad administrativa para expedir reglamentos de policía y buen gobierno.

En relación con lo anterior, cabe señalar que el Poder Judicial de la Federación ha reconocido la existencia de reglamentos autónomos que encuentran su origen en el artículo 21 de nuestra Norma Suprema, tal como se desprende de la jurisprudencia cuyo rubro y texto son:

**“REGLAMENTOS MUNICIPALES. NO PUEDEN AFECTAR DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS GOBERNADOS.** *Es indispensable señalar que el artículo 115 constitucional instituye el Municipio Libre, con personalidad jurídica propia, y que puede, de acuerdo con la fracción II de este numeral, expedir con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Ahora bien, en nuestro tradicional orden jurídico político, se reconoce que los Ayuntamientos al expedir bandos, ordenanzas o reglamentos, por contener disposiciones de carácter abstracto y general, obligatorias para los habitantes del municipio, son leyes en sentido material. En este orden de ideas, se admite la existencia de ciertos reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, cuya fundamentación se consagra en el artículo 21 de nuestra Carta Magna Constitucional y que las reformas al 115 constitucional, en la fracción II hacen deducir que el legislador le otorga al Ayuntamiento la facultad de expedir verdaderas leyes, en sentido material, sin embargo, se hace necesario distinguir cuál es la materia o alcance de estos reglamentos autónomos, para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin la ley a reglamentar, porque implicarían el uso de facultades legislativas. Al respecto, este tribunal considera que cuando el contenido de la reglamentación puede afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como son, por ejemplo la libertad de trabajo, o de comercio, o a su vida, libertad, propiedades, posesiones, familia, domicilio (artículos 14 y 16), etc., esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, sin ley regular, pues se estarían ejerciendo facultades legislativas reuniendo dos poderes en uno. Por otra parte, la materia del reglamento sí puede dar lugar a un mero reglamento autónomo de buen gobierno, cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados, sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no las vienen a coartar.”*<sup>93</sup>

<sup>93</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1989, Página 651.

**TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO.**

Octava Época:

Amparo en revisión 317/88. *Madeira Club Privado, S. A. de C. V.* 30 de mayo de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 337/88. *Promotora de Diversiones de León, S. A. de C. V.* 27 de junio de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 334/88. *Tucanes Grill, S. A.* 4 de julio de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 335/88. *Concesionaria y Arrendadora del Bajío, S. A. de C. V.* 15 de agosto de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 336/88. *Rebeca Navarro Valtierra y coags.* 15 de agosto de 1989. Unanimidad de votos.

**3. Los Reglamentos Internos de los Órganos de Estado.** Los entes del Estado que se agrupan en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, normalmente para su organización a nivel interno, requieren de un reglamento Interior y la autoridad facultada para elaborarlo será la que disponga la Ley Orgánica del ente de que se trate.

*“Respecto al poder ejecutivo federal, vimos con anterioridad (tema 19) los reglamentos interiores de las secretarías y los departamentos de estado; éstos son expedidos por el presidente de la república, y corresponde a cada dependencia preparar el proyecto de su ramo según prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*En el poder legislativo, cada cámara formula y emite su propio reglamento interior; es la constitución política la que directamente les otorga la facultad reglamentaria. No obstante, tales reglamentos deberán sustentarse en la ley correspondiente.*

*La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal asigna al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, competencia para elaborar el reglamento interior correspondiente.”<sup>94</sup>*

Es indudable que cada ente que forma parte de los poderes de la Unión se encuentra legalmente facultado para dictar su propio orden jurídico reglamentario, a fin de conseguir su organización interna, sin embargo, tal facultad conferida normalmente por la ley orgánica del ente público de que se trate no es absoluta, sino que se encuentra precisamente subordinada a la ley orgánica respectiva.

En este orden de ideas, puede validamente afirmarse que los reglamentos interiores de los Órganos de Estado, reúnen las características siguientes:

- a) Su ámbito de validez se encuentra limitado a los servidores públicos del ente de que se trate, dado que normalmente los reglamentos interiores tienen por objeto regular la organización y funcionamiento del Órgano y los servidores públicos que lo integran, de donde se sigue que su validez es a nivel interno.
- b) Los reglamentos interiores regulan las facultades y atribuciones de los órganos, unidades y servidores públicos que integran al ente, así como la forma en que aquellos deberán ser suplidos en sus ausencias.
- c) Los reglamentos interiores son emitidos en uso de una facultad conferida a determinado ente público por la ley orgánica que regule su funcionamiento, por tanto el reglamento interior estará subordinado a esta última.

<sup>94</sup> MARTÍNEZ MORALES Rafael I. Op. cit. pág. 307.

## CAPÍTULO IV.

**INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 71 DEL REGLAMENTO  
INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y  
ADMINISTRATIVA.**

**IV.1 Naturaleza Jurídica del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

El día 12 de junio de 2003, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo número G/18/2003, de fecha diez de junio de dos mil tres, mediante el cual el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, expidió el reglamento interior de dicho órgano, ello con fundamento en la facultad que le fue conferida en la fracción X del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior es así, dado que en el acuerdo G/18/2003 de fecha 10 de junio de dos mil tres, textualmente se establece:

“...

*Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.- Pleno de Sala Superior.*

*ACUERDO No. G/18/2003 DEL DIA DIEZ DE JUNIO DE DOS MIL TRES, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO PARA DAR CUMPLIMIENTO A LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA GUBERNAMENTAL.*

*EL PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, CON LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 16, FRACCION X, DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, AL TENOR DE LOS SIGUIENTES:*

...”<sup>95</sup>

Asimismo, según el artículo Primero Transitorio del mencionado ordenamiento legal, el mismo entraría en vigor desde el 1 de enero de 2004 y en su Artículo Segundo se estableció que a la entrada en vigor del reglamento, se derogarían todas aquellas disposiciones administrativas que se opusieran o contravinieran sus disposiciones, incluyendo acuerdos, circulares o normas que hubieren sido emitidas por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con anterioridad a la publicación del propio ordenamiento.

Ahora bien, del texto del acuerdo G/18/2003 antes transcrito, se advierte que el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió

<sup>95</sup> ACUERDO No. G/18/2003 del Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2003.

el reglamento interior del referido órgano, en uso de la facultad que le confiere la fracción X, del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal citado, precepto que en la parte que interesa establece:

**" Artículo 16. Es competencia del Pleno:**

[...]

*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 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.*

..."

Del precepto transcrito, se advierte que la ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ordenamiento que vale la pena resaltar, tiene el carácter de una norma jurídica en sentido formal y material expedida por el Congreso de la Unión, otorga expresamente al Pleno de la Sala Superior del referido Tribunal las siguientes atribuciones:

- a) Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento.
- b) Crear las unidades administrativas que estime necesarias, para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal ajustándose al Presupuesto de Egresos de la Federación.
- c) 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 Sala Superior y Magistrados y;
- d) Fijar las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

En este orden de ideas, se advierte que el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene la naturaleza de ser un conjunto de normas jurídicas expedidas por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal citado, ello en uso de una facultad conferida por su Ley Orgánica, cuyo objetivo esencial es el de regular las relaciones de los Servidores Públicos y las Unidades Administrativas integrantes del propio Tribunal, es decir, a nivel interno de ese ente.

El reglamento en cita, tiene un ámbito de validez limitado que se construye a los servidores públicos y las unidades administrativas que integran el Tribunal, toda vez que lo que se pretendió con la emisión del reglamento de referencia, fue lograr el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal y 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 Sala Superior y Magistrados.

Lo anterior se afirma, toda vez que en el propio texto del ordenamiento en mención, específicamente en sus artículos 1 y 3, textualmente se establece:

*“ Artículo 1.- El presente Reglamento tiene por objeto regular las disposiciones de la Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia de organización y funcionamiento; determinar las facultades y atribuciones de sus órganos, unidades y servidores públicos, así como la forma en que éstos deberán ser suplidos en sus ausencias; y las reglas para el turno y reasignación de expedientes en casos de faltas temporales, excusas y recusaciones.*

[...]

*Artículo 3.- Las disposiciones de este Reglamento son de observancia obligatoria para el personal que integra el Tribunal, correspondiéndole al Pleno y al Presidente del mismo, cuidar de su debido cumplimiento.”*

El reglamento en análisis, es pues lo que la doctrina ha denominado Reglamento Interior de un Órgano de Estado, lo que se traduce en que son disposiciones que carecen de obligatoriedad para la generalidad, de observancia obligatoria únicamente para los servidores públicos y las unidades administrativas que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Poder Judicial Federal, ha determinado que el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es efectivamente competente para emitir el reglamento interior de dicho órgano, ello atendiendo al principio de que nadie sabe mejor los requerimientos y necesidades que el propio órgano y de que la ley Orgánica del Tribunal, le faculta para ello, no obstante, dicha facultad no es absoluta, dado que el reglamento interior en cita sí debe respetar el principio de supremacía de la ley y ceñirse a su ámbito de aplicación, tal como se desprende de la tesis de jurisprudencia que se transcribe a continuación.

**“ REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL TRES. SU EXPEDICIÓN NO VIOLA LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL.-** El Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aprobado mediante el acuerdo número G/34/2003 del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de ocho de diciembre de dos mil tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve del mismo mes y año, en uso de las facultades conferidas al efecto por el artículo 16, fracción X, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha sido expedido por autoridad competente para ello, pues el Presidente de la República goza de una facultad reglamentaria limitada, en términos del artículo 89 fracción I, constitucional, que se circunscribe a las leyes del Congreso, mientras que la propia Constitución y las leyes hacen que participen en su

*ejercicio los diversos poderes y autoridades, partiendo del principio de que nadie puede conocer mejor sus necesidades y sus requerimientos que el propio órgano, así como procurar con ello excluir injerencias de otro poder que pudieran repercutir en sometimiento, inoperatividad o intervenciones indebidas o inoportunas. En ese orden de ideas, la facultad reglamentaria no es dominio exclusivo del Titular del Poder Ejecutivo, de modo tal que sólo este último tenga la aptitud de emitir reglamentos con exclusión de cualquier otra autoridad, sino que esta facultad se hace extensiva a aquellos órganos que precisan de reglamentar debidamente su funcionamiento acorde a una ley que previamente lo ha establecido; y de lo que se tiene que si el citado artículo 89, fracción I, Constitucional, no establece una exclusividad al titular del Poder Ejecutivo para la expedición de reglamentos y que impida a otro órgano actuar en materia de su competencia, sino que más bien autoriza al primero a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, a través de la emisión de normas de carácter general y abstracto, o sea materialmente legislativas, entonces no existe impedimento para que las autoridades puedan expedir reglamentos en materia de su competencia, con tal de que se sujeten a los principios fundamentales de reserva de ley y de subordinación jerárquica, conforme a los cuales está prohibido que el reglamento aborde materias reservadas a las leyes del Congreso de la Unión o trate cuestiones ajenas a su ámbito de competencia, y exige que esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle o complemente, pero sin contrariarlas o cambiarlas; de ahí que la expedición del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no requiere fundarse en lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, constitucional, sino únicamente respetar los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, para considerar que con ello se salvaguardan igualmente las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los diversos artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.”<sup>96</sup>*

En términos de la anterior tesis, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para emitir su reglamento interior, no obstante ello, dicho reglamento debe cumplir con lo siguiente:

1. Debe sujetarse a los principios fundamentales de reserva de ley y de subordinación jerárquica, conforme a los cuales está prohibido que el reglamento aborde materias reservadas a las leyes del Congreso de la Unión o trate cuestiones ajenas a su ámbito de competencia.
2. Debe estar precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle o complemente, pero sin contrariarlas o cambiarlas.

<sup>96</sup> Semanario Judicial de la Federación y su gaceta Tomo II, Enero de 2005, páginas 1841 y 1842.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.**  
VI.1o.A.162 A

*Amparo en revisión 283/2004.- Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.- 8 de septiembre de 2004.- Unanimidad de votos.- Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.-Secretario: Sergio Armando Ruz Andrade.*

#### **IV.2 Exégesis Jurídica del Artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Lo que un sujeto exterioriza por medio de signos escritos, algunas veces no es lo que realmente pretendía expresar, ya que puede haber una inadecuación entre la intención de aquél y los medios de que se vale para formular su pensamiento, caso en el cual se hace necesaria la interpretación de las formulas expresivas empleadas.

Interpretar en sentido genérico es desentrañar el sentido de una expresión, entendida ésta, como un conjunto de signos que poseen una significación. Se interpretan las expresiones para descubrir lo que significan.

Ahora bien, interpretación de la ley en sentido específico es desentrañar el sentido y alcance que el legislador quiso dar a la ley, así como determinar si un caso concreto en particular está contemplado en la hipótesis normativa del precepto de que se trate.

*"... de la interpretación de la ley, podremos decir que interpretar ésta es descubrir el sentido que encierra. La ley aparece ante nosotros como una forma de expresión. Tal expresión suele ser el conjunto de signos escritos sobre papel, que forman los "artículos" de los Códigos."*<sup>97</sup>

Atendiendo al autor de la interpretación de la ley, puede ser auténtica; si el intérprete es el mismo legislador, *judicial*; si es el juez el que interpreta la ley por medio de una sentencia y *doctrinal* si es un particular el autor de la interpretación. Este tipo de interpretación también recibe el nombre de privada por no tener valor más que de una opinión privada, en tanto que las dos primeras clases de interpretación tienen el carácter de público.

*"La aplicación de la ley exige, como lo hemos indicado ya (num. 73), determinar si el caso concreto está comprendido en la regla legal.*

*... La interpretación en el campo del derecho se limita siempre a fijar el sentido de la regla jurídica que se vaya a aplicar. Algunas veces va más allá de su función habitual y ordinaria; debe formular esa regla para aplicarla después.*

*... Interpretar, significa más en derecho que en lenguaje común. La labor de interpretación jurídica no es sólo precisar el sentido de las palabras o de las frases; es también hacer el trabajo de investigación para definir las reglas que deban aplicarse a la solución de conflictos, aunque tales reglas no se desprendan directamente de los preceptos expresos del Derecho positivo, o se desprendan en forma que no corresponda al significado gramatical de aquéllos. La interpretación jurídica hace en este sentido, labor complementaria de la ley y llena los huecos de ésta."*<sup>98</sup>

<sup>97</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", Cuadragésimonovena Edición, Porrúa, México 1998, pág. 32.

<sup>98</sup> GARCÍA, Trinidad. "Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho" Vigésimonovena Edición, Editorial, Porrúa, S.A., México D.F. 1991, pág. 145.

En la interpretación de la ley, el órgano que tiene a su cargo la aplicación de la misma, debe establecer el sentido de las disposiciones o normas y debe escoger la que a su juicio, esté más acorde con la voluntad del legislador, es decir, la que se apegue al marco normativo previamente establecido con el objeto de lograr el mantenimiento del mismo.

La interpretación de la ley aparece en consecuencia, como el acto mediante el cual el órgano determina el sentido de la ley que tiene que aplicar.

En este contexto, dado que la interpretación es una técnica, presupone el empleo del método interpretativo adecuado. Son variados los métodos de interpretación jurídica, no obstante, podemos afirmar que la diferencia sustancial entre ellos es la concepción que los defensores de cada método entiende por sentido de los textos.

*“ Por todo lo anterior podemos deducir que la interpretación es un arte y que consecuentemente, posee una técnica especial. Pero como toda técnica supone el correcto empleo de una serie de medios, para la obtención de ciertos fines, resultando indispensable estudiar los métodos interpretativos, que el buen éxito de la actividad del intérprete dependerá de la idoneidad de los procedimientos que utilice.*

...

*Las diferencias entre los diversos métodos hermenéuticos, o de interpretación, derivan fundamentalmente de la concepción que sus defensores tienen acerca de lo que debe entenderse por sentido de los textos, así como de las doctrinas que profesan sobre el derecho en general.”<sup>99</sup>*

Especial énfasis debe realizarse en el método de interpretación tradicional o exegético que tiene sus orígenes en Francia, aproximadamente en los siglos XII y XIII, como un culto a la ley, que fundamentalmente consistía en tratar de ser respetuoso de los textos legales ateniéndose a las palabras que se encuentran en la ley, mismas que se toman en su sentido gramatical.

*“ El método exegético aparece en su forma más radical, que es la gramatical, en la época de los Glosadores (siglos XII y XIII), y precisamente como reacción de admiración ante el Corpus iuris civilis romano recientemente descubierto. Aparece entonces el culto al texto de la Ley y su correspondiente método interpretativo, que, a fuerza de querer ser respetuoso del texto legal, se atiene a las palabras que allí se encuentran y las toma en sentido gramatical.”<sup>100</sup>*

<sup>99</sup> GONZÁLEZ ROMÁN, Héctor. “La Exégesis del Artículo 14 Constitucional. La Importancia del Artículo 14 Constitucional en el Sistema Jurídico Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2003, pág. 54.

<sup>100</sup> VILLORO TORANZO, Miguel. “Introducción al Estudio del Derecho”, Séptima Edición, Porrúa, México 1987, pág. 257.



Posteriormente, en el siglo XIX, con la promulgación de la Legislación Napoleónica se continúa con el método de interpretación exegético tomando las palabras establecidas en el precepto de manera gramatical, de tal manera que la interpretación fuera lo más fiel posible a su texto, pero esta vez se aspira a llegar al conocimiento de la intención del legislador.

*“ Más tarde, en el siglo XIX y con ocasión de la promulgación de la legislación napoleónica, se repite el fenómeno. Se vota el Código Civil en medio de una “atmosphère mystique”.*

*...  
Y de nuevo, el método de interpretación, en su culto al texto de la Ley, procurará serle lo más fiel posible. Pero esta vez, con mayores conocimientos históricos, no se contentará con la exégesis gramatical sino que aspirará al conocimiento de la intención del legislador. Se elabora, entonces, el método interpretativo exegético:...”<sup>101</sup>*

Para Miguel Villoro Toranzo, las características más importantes del método de interpretación exegético para la interpretación de la ley son:

*1) Se atiende a la interpretación gramatical, que es aquella que se funda en las reglas del lenguaje y la gramática.*

*2) Si la interpretación gramatical no es suficiente, se intenta reconstruir la intención del legislador al tiempo en que la ley fue dictada, para lo cual se debe recurrir a la exposición de motivos, al texto de las discusiones parlamentarias y de los trabajos preparatorios.*

*3) Los comentarios y notas de aquellos que participaron directamente en la elaboración legal, se convierten en una guía inapreciable para el intérprete, ya que permiten reconstruir con fidelidad el espíritu de la legislación y autorizanla aplicación de leyes análogas.*

*4) Si los pasos anteriores no son suficientes, entonces debe acudirse a los principios generales del derecho.<sup>102</sup>*

En nuestro país, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 15/99, estableció que para realizar la correcta interpretación de un precepto jurídico, deben verificarse dos etapas:

*“ La primera etapa de la interpretación jurídica tiene por objeto precisar cuál es el significado de la norma que se estudia, para lo cual debe acudirse a su análisis gramatical, sistemático, histórico, causal y teleológico, entre otros, lo que permite determinar con precisión qué dice la norma, cuál es la proposición que ella contiene, cuál es su exacto significado y, por ende, dejar al descubierto la voluntad e intención del legislador.*

<sup>101</sup> Idem.

<sup>102</sup> Idem.

*Una vez concluida esa etapa debe abordarse la siguiente, a través de la cual se aplicará o concretará a un caso específico la hipótesis cuyo sentido se desentrañó, para lo cual debe atenderse a otros criterios interpretativos, que se encuentran diseminados en el orden jurídico, que permiten que prevalezca la estructura orgánica del sistema normativo y su aplicación no puede tener lugar cuando se desentraña el significado de la disposición de observancia general sino, únicamente, cuando se realiza su aplicación al caso concreto.”<sup>103</sup>*

De acuerdo con lo anterior, para realizar una correcta interpretación de todo precepto jurídico, debe establecerse en primer término, cuál es su significado, para lo cual debe acudir a su análisis gramatical, sistemático, histórico, causal y teleológico para llegar a su exacta significación, para posteriormente pasar al siguiente paso de la interpretación, el cual consiste en la aplicación al caso concreto, sin embargo, ello no debe hacerse en forma aislada, sino que la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación sostiene que para aplicar la norma cuyo exacto significado se encontró, debe atenderse a otros criterios interpretativos que se encuentran diseminados en el orden jurídico.

En adición a los razonamientos expuestos, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su informe de labores rendido por su presidente en el año de 1972, textualmente sostuvo:

*“ Como se ve nuestro Máximo Tribunal de Justicia en el país, ha establecido que la interpretación de un precepto legal no debe hacerse en forma aislada, sino en concordancia con los demás preceptos de la misma ley, a fin de establecer su verdadero significado y alcance.”<sup>104</sup>*

En el orden de las consideraciones anteriormente vertidas, es de señalar que el artículo 71, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, textualmente establece.

**“ Artículo 71.-** Para la integración del Padrón, designación, aceptación del cargo y pago de los peritos, se estará a lo siguiente:

*I. La Sala Regional designará el perito dentro de los que conforman el Padrón de Peritos, para la aceptación y protesta del cargo, así como para la formulación de su dictamen;*

*II. Le corresponde al Magistrado Instructor:*

- 1. Requerir al perito para que formalice la aceptación y protesta del cargo;*
- 2. Entregar al perito copia del cuestionario de la prueba pericial requerida y demás elementos que considere necesarios, para que éste presente una*

<sup>103</sup> *Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo X, diciembre de 1999, página 346. CONTRADICCIÓN DE TESIS 15/99, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

<sup>104</sup> *Informe de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, rendido por su Presidente en el año de 1972. "INTERPRETACIÓN DE LA LEY" pág. 343*

*plantilla que contenga el importe y calendarización de sus honorarios y gastos de traslado, en su caso;*

*3. Dar vista a las partes, requiriéndoles, para que en un plazo de 10 días hábiles, exhiban a su disposición, los billetes de depósito expedidos por Nacional Financiera, S.N.C., para garantizar al perito el importe de los honorarios y gastos, en los términos y plazos que se establezcan;*

*4. Solicitar al Presidente de la Sala Regional, autorice el pago de honorarios de monto superior a los establecidos en el arancel, previa solicitud del perito, justificando su incremento;*

*5. Entregar al perito los billetes de depósito debidamente endosados; los correspondientes a los gastos, conforme a su calendarización y de los honorarios, una vez que haya rendido y ratificado el dictamen;*

*6. En el caso de que sólo una de las partes cumpla con el requerimiento del Magistrado Instructor, respecto al depósito para el pago del perito, se considerará como único el dictamen aportado por ésta, en perjuicio de la parte que no atendió el requerimiento;*

*7. Comunicar a la Contraloría Interna cualquier irregularidad en la conducta o ética de los peritos; o bien si consideran que han infraccionado alguna disposición normativa.*

#### *III. Corresponde al Presidente de la Sala Regional:*

*1. Solicitar a la Contraloría Interna gestione la autorización del perito de la materia específica requerida en el juicio, que no se incluye en el Padrón de Peritos;*

*2. Autorizar a los peritos el pago de honorarios por importe superior a los establecidos en el arancel, previa aprobación del Magistrado Instructor;*

*3. Apoyar a la Contraloría Interna en la incorporación de peritos al padrón, de las materias más requeridas en la sede de la adscripción de las Salas Regionales.*

#### *IV. Corresponde a la Contraloría Interna:*

*1. Proponer para la autorización del Presidente, los peritos que se integrarán al Padrón, así como el arancel para el pago de honorarios de los peritos;*

*2. Mantener actualizado el Padrón de Peritos y atender las solicitudes de los Presidentes de las Salas Regionales respecto a aquellos peritos cuyas materias no estén consideradas en el Padrón. ”*

Del análisis literal al precepto transcrito, se desprende que en el se pretendió regular lo referente a la integración del Padrón, designación, aceptación del cargo y pago de los peritos adscritos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de lo cual cabe aclarar que no obstante que expresamente no se menciona en

el texto del artículo en análisis, se trata de los peritos tercero en discordia que tenga adscritos el Órgano Jurisdiccional de referencia, lo que se afirma en atención que los peritos tercero en discordia son los únicos que la Sala Regional puede designar ante dictámenes contrarios de los peritos de las partes en el juicio de nulidad, pues así lo establece expresamente la fracción V, del diverso artículo 231, del Código Fiscal de la Federación.

El precepto en cita se divide en cuatro fracciones, en las cuales se establecen atribuciones para la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia y Administrativa que conozca del juicio de nulidad, para su Presidente, para el Magistrado Instructor y para la Contraloría Interna del Órgano Colegiado antes referido.

En la fracción I del precepto en análisis, se establece la atribución para la Sala Regional de designar al perito de entre los que conforman el padrón de peritos del Tribunal, para que aquél realice la aceptación y protesta del cargo, así como para la formulación de su dictamen.

Cabe mencionar en relación con el párrafo anterior, que al decir que la atribución en cita es para la Sala Regional, quiere decir que la designación del perito de entre los que integran el padrón, debe hacerse a través de un acuerdo de Sala, es decir, un auto firmado por los tres Magistrados integrantes de la Sala Regional que esté conociendo del juicio.

En la fracción II, se establecen siete atribuciones para el Magistrado Instructor que conozca del juicio;

- ❖ La primera de ellas, le faculta para requerir al perito la formalización de la aceptación y protesta del cargo conferido.

- ❖ El numeral 2 de la fracción II del precepto en análisis, más que una atribución, se trata de una obligación para el Magistrado Instructor de entregar al perito tercero en discordia copia del cuestionario al tenor del cual deba desahogarse la prueba pericial, así como los demás elementos que considere necesarios para que el perito presente una plantilla que contenga el importe y calendarización de sus honorarios y gastos de traslado, si éstos se causaren.

Especial mención requiere para la consecución del objetivo planteado en el presente trabajo de Investigación, el análisis a la atribución conferida al Magistrado Instructor del juicio, mediante el numeral 3 de la fracción II del artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dado que mediante ésta se le faculta para requerir a las partes que en el plazo de 10 días hábiles exhiban y pongan a disposición de la Sala los billetes de depósito expedidos por Nacional Financiera, S.N.C., ello con el objeto de garantizar el importe de los honorarios y gastos del perito tercero en discordia, lo que implica que las prestaciones económicas antes mencionadas no son cubiertas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino por las partes.

En relación con lo anterior, es de resaltar que si bien no se establece de manera expresa en el precepto de referencia la obligación de las partes de garantizar los honorarios del perito tercero en discordia, sí se establece en el mismo

expresamente la atribución del Magistrado Instructor para requerirles los billetes de depósito a que se ha hecho referencia, con lo cual indirectamente se crea esta obligación a las partes en el juicio de nulidad.

❖ En cuanto a la atribución identificada con el numeral cuatro del precepto en análisis, se faculta al Magistrado Instructor para que solicite al Presidente de la Sala Regional la autorización del pago de honorarios cuyo monto sea superior a los establecidos en el arancel, ello previa solicitud del perito tercero en la que justifique el incremento en sus honorarios.

❖ La atribución identificada con el numeral cinco del artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, faculta al Magistrado Instructor para entregar al perito tercero en discordia los billetes de depósito debidamente endosados, los correspondientes a los gastos conforme a la calendarización que el perito hubiere presentado previamente, y los de sus honorarios, una vez que hubiere rendido y ratificado el dictamen.

❖ En la atribución otorgada al Magistrado Instructor en el numeral seis de la fracción II del artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se le faculta para tener por no rendido el dictamen de la parte que no hubiere cumplido el requerimiento de exhibir y poner a su disposición los billetes de depósito para garantizar los gastos y honorarios del perito tercero en discordia, por lo que en caso de no cumplir con el requerimiento de referencia, se tiene como único el dictamen aportado por la parte que sí atendió al requerimiento, con lo cual se crea una situación procesal desfavorable a la parte incumplida.

❖ Mediante el ejercicio de la atribución identificada con el numeral siete del precepto en comento, el Magistrado Instructor se encuentra facultado para comunicar a la Contraloría Interna cualquier irregularidad en la conducta ética de los peritos así como la infracción por parte de aquéllos, de alguna disposición normativa.

En la fracción III, del artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentran establecidas tres atribuciones para el Presidente de la Sala Regional que conozca del juicio, mismas que básicamente facultan a éste para autorizar el pago de los honorarios del perito tercero en discordia en monto superior al arancel correspondiente, previa autorización del Magistrado Instructor, así como para solicitar a la Contraloría Interna la gestión de la autorización del perito de la materia específica requerida en el juicio que no se encuentre incluida en el padrón de peritos, y para apoyar al organismo citado en lo relativo a la adscripción de peritos al padrón, respecto de las materias más requeridas en la sede de las salas regionales.

Finalmente, en la fracción IV del precepto en comento, se faculta a la Contraloría Interna del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para proponer a la autorización de su Presidente, los peritos que a su juicio deban integrarse al padrón, así como el arancel para el pago de honorarios de los peritos y para mantener actualizado el padrón considerando las solicitudes de los Presidentes de las Salas respecto de los peritos cuyas materias no estén contempladas en el padrón.

Como se observa, en la mayor parte del precepto en análisis se siguió con el objetivo final del Reglamento Interior de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, lograr el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal y regular las relaciones entre el personal integrante del Tribunal en cita entre sí, y con el Órgano Jurisdiccional mismo.

En efecto, en las fracciones I, III y IV, se regulan situaciones relacionadas con el nombramiento del perito tercero en discordia, la distribución de competencias entre la Sala Regional, el Presidente de la misma y el Magistrado Instructor del Juicio, así como la integración del Padrón de Peritos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir situaciones jurídicas entre Servidores Públicos del citado órgano y las Unidades Administrativas que lo conforman.

No obstante lo anterior, la fracción II del artículo en análisis, en su numeral 3, regula situaciones jurídicas ajenas a las surgidas entre Servidores Públicos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y las unidades administrativas que lo conforman, dado que se faculta al Magistrado Instructor para requerir a las partes la exhibición de los billetes de depósito ante Nacional Financiera, S.N.C. con los cuales garanticen los gastos y honorarios del perito tercero en discordia, con lo cual, indirectamente se crea la obligación de las partes para garantizar dichas prestaciones de carácter económico, regulación que evidentemente trasciende a situaciones relacionadas al propio procedimiento contencioso administrativo.

Por otra parte, en el numeral 6 de la fracción II del artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se faculta al Magistrado Instructor para tener como único dictamen pericial, el de la parte que sí haya garantizado los gastos y honorarios del perito tercero en discordia, lo cual ocasiona una situación procesal desfavorable a la parte que no hubiere atendido a dicho requerimiento, consecuentemente puede afirmarse que el citado reglamento en esa parte específica regula situaciones ajenas a los Servidores Públicos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y las unidades administrativas que lo conforman, situaciones jurídicas que afectan a las partes en el juicio de nulidad y son inherentes al procedimiento contencioso administrativo establecido en el Código Fiscal de la Federación.

#### **IV.3 Análisis a la Fracción II, del Artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en Relación con lo Dispuesto por la Fracción V, del Diverso Numeral 231 del Código Fiscal de la Federación.**

El procedimiento para el ofrecimiento, desahogo y valoración de la prueba pericial en el contencioso administrativo federal, fue analizado previamente en el presente trabajo de investigación, concretamente en el punto II.6 del capítulo segundo, no obstante lo anterior, en relación al nombramiento del perito tercero en discordia regulado en la fracción V, del artículo 231 del Código Fiscal de la Federación, resulta conveniente retomar las siguientes consideraciones de derecho:<sup>105</sup>

<sup>105</sup> Vid Supra Capítulo Segundo, punto II.6 "Trámite del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

❖ El nombramiento del perito tercero en discordia por la sala regional que conozca del juicio de entre los que tenga adscritos se da, si los dictámenes de los peritos de las partes son contradictorios entre sí.

❖ Para el caso de que no hubiese perito tercero en discordia adscrito a la ciencia o arte sobre la cual verse el peritaje, la sala debe designar bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen, a través de acuerdo de sala firmado por los tres Magistrados integrantes de ese Órgano Colegiado

❖ Por regla general, los honorarios del perito tercero en discordia son cubiertos por el Tribunal, sin embargo, esto admite dos excepciones:

1) Cuando no hubiese perito adscrito a la ciencia o arte sobre la cual verse el peritaje, en cuyo caso, la sala bajo su responsabilidad nombra al perito que haya de rendir el peritaje y las partes deben cubrir sus honorarios.

2) Cuando hubiere que designar a un perito tercero valuador, nombramiento que necesariamente debe recaer en una Institución fiduciaria, en esta situación, las partes deben cubrir los honorarios del perito tercero en discordia.

En este orden de ideas, se hace hincapié en la circunstancia de que de conformidad con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, por regla general los gastos y honorarios del perito tercero en discordia deben ser pagados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y sólo en los casos en que no haya perito adscrito al tribunal en relación a la ciencia o arte sobre la cual verse el peritaje, o cuando hubiere que designar un perito tercero valuador, los gastos y honorarios del perito son pagados por las partes.

Por otro lado, con la expedición del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir del 1 de enero de 2004, se reguló con más detalle lo relativo al al desahogo de la prueba pericial en el contencioso administrativo federal, específicamente en lo relacionado al nombramiento del perito tercero en discordia, introduciendo cuestiones novedosas en relación con lo expresamente regulado en el artículo 231 del Código Fiscal de la Federación.

La primera diferencia notable entre ambos ordenamientos es que mientras en el artículo 231 del Código Fiscal Federal se establecen dos únicos casos de excepción para que las partes cubran los honorarios del perito tercero en discordia, en el numeral 3 de la fracción II, del artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se establece que en la totalidad de los juicios en que se nombre perito tercero en discordia, las partes deben garantizar los gastos y honorarios del mismo.

En efecto, en el numeral 3 de la fracción II, del artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se faculta al Magistrado Instructor del juicio, para que cuando se nombre perito tercero en discordia dé vista a las partes, requiriéndoles para que en el plazo de 10 días hábiles exhiban a su disposición los billetes de depósito expedidos por Nacional Financiera, S.N.C., con el objeto de garantizar los gastos y honorarios del mismo.

Lo anterior difiere totalmente de lo regulado en el texto del artículo 231 del Código Fiscal Federal vigente, dado que del análisis integral que se realice al numeral en cita, no se desprende obligación alguna de las partes para garantizar los gastos y honorarios del perito, es decir, conforme al texto de dicho artículo no se encuentra la obligación de las partes de depositar en Nacional Financiera S.N.C., cantidad alguna para obtener un billete de depósito con el fin de garantizar las prestaciones de carácter económico antes señaladas, de donde se sigue que el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa impone una carga a las partes que no se encuentra establecida en el Código Fiscal de la Federación.

El incumplir al requerimiento realizado por el Magistrado Instructor de garantizar los gastos y honorarios del perito tercero en discordia, tiene como consecuencia que aquél tenga por rendido sólo el dictamen de la parte que sí lo atendió, ello como resultado del incumplimiento a una obligación que no se encuentra establecida en el ordenamiento que regula de manera expresa lo relacionado al desahogo de la pericial en el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 231.

#### **IV.4 Inconstitucionalidad del Artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por ser Contrario al Principio de Seguridad Jurídica Establecido en el Artículo 14 Constitucional.**

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece fundamentalmente la garantía de seguridad jurídica, que consiste esencialmente en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca, válidamente, afectación en la esfera jurídica del gobernado a sus diversos derechos, pues sólo mediante el cumplimiento de todos esos elementos podrá satisfacerse.

Lo anterior es así, toda vez que el referido precepto constitucional textualmente establece:

**“ Artículo 14.-** *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

*Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

*En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”*



La garantía de seguridad jurídica debe entenderse también como la obligación a que se encuentra constreñida toda autoridad para que antes de privar de la vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos a cualquier persona de derecho, ésta debe haber sido vencida en juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Se considera que la garantía de seguridad jurídica se hace extensiva a las leyes que regulan dichos procedimientos, es decir, si bien el numeral en mención establece que deben cumplirse las formalidades esenciales al procedimiento y que el mismo debe realizarse estrictamente conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, debe entenderse que esas leyes deben haber sido emitidas con estricto apego al procedimiento para su creación, a lo que se suma que aquéllas deben haber sido expedidas por autoridad legalmente facultada para ello, dado que de pretender lo contrario, significaría el ir en contra del texto del artículo constitucional en cita.

En tal contexto, dado que la naturaleza jurídica del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es la de ser un conjunto de disposiciones reglamentarias emitidas para regular la estructura interna de un Órgano de Estado, lo que se traduce en que son disposiciones que carecen de obligatoriedad para la generalidad, toda vez que son únicamente de observancia obligatoria para los Servidores Públicos y las unidades administrativas que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tales disposiciones no pueden establecer cargas a las partes en el juicio de nulidad.

Lo anterior se afirma, toda vez que se encuentra expresamente establecido en el artículo 1 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que el objeto del ordenamiento de referencia, es el de regular las disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal en materia de organización y funcionamiento a nivel interno del mismo, así como determinar las facultades y atribuciones de sus Órganos, Unidades y Servidores Públicos.

Por su parte el artículo 3 del ordenamiento en mención, es determinante al señalar que las disposiciones del reglamento son de observancia obligatoria únicamente para el personal que integra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, el Reglamento que nos ocupa, fue emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en uso de la atribución conferida a ese ente, por el artículo 16, fracción X, de la Ley Orgánica del Tribunal en comento, numeral que faculta al Pleno de la Sala Superior para:

- a) Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento.
- b) 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.
- c) 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 Sala Superior y Magistrados y;
- d) Fijar las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

Como se observa, el Reglamento en cita fue emitido por el órgano máximo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para lograr el óptimo funcionamiento del mismo, a través de disposiciones que regularan su estructura interna, lo que se desprende del análisis sistemático que se realiza al artículo 16, fracción X, de la Ley Orgánica del Tribunal, en concordancia con los artículos 1 y 3 del Reglamento Interior de ese Órgano Colegiado.

Partiendo de lo anterior, se puede afirmar que el reglamento en cita es violatorio del principio de seguridad jurídica establecida en el artículo 14 de nuestra Norma Suprema, dado que el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano emisor de aquél, excedió la facultad que le fue conferida por la fracción X, del numeral 16 de la Ley Orgánica del Tribunal citado.

En efecto, la fracción X, del último numeral citado, faculta al Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para expedir el Reglamento Interior de dicho organismo, de donde se sigue que las disposiciones que tal ordenamiento pudiere contener, deben regular estrictamente el funcionamiento de las Unidades Administrativas y los Servidores Públicos y que conforman el Tribunal en cita, con la consecuente limitante de que el ámbito de validez del citado reglamento no es general, sino que es obligatorio únicamente a nivel interno del Tribunal para el personal integrante del mismo.

En tal contexto, el artículo 71 del ordenamiento en análisis, trasciende su ámbito de validez, toda vez que regula cuestiones relativas al nombramiento del perito tercero en discordia en el desahogo de la prueba pericial como medio probatorio en el procedimiento contencioso administrativo a nivel federal, circunstancia que es totalmente contraria a las garantías de legalidad y seguridad jurídica del gobernado toda vez que el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece en lo absoluto de facultad para expedir normas tendientes a regular lo relacionado a determinado medio de prueba en el procedimiento citado.

Aunado a lo apuntado previamente, lo establecido en el artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, riñe con establecido en la fracción V, del artículo 231, del Código Fiscal de la Federación, en principio porque el primer ordenamiento citado tiene su medida y justificación en la Ley Orgánica del Tribunal referido y no es reglamentario en modo alguno del Código en comento, y en segundo, porque lo relativo al desahogo de la pericial en el juicio de nulidad, específicamente el nombramiento del perito tercero en discordia, ya se encuentra regulado de manera expresa y suficiente en una ley formal y material expedida por el Congreso de la Unión, como lo es el Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior se afirma, dado que el Reglamento del Tribunal, impone a las partes de manera indirecta la obligación de garantizar los gastos y honorarios del perito tercero, con las formalidades establecidas en el propio artículo 71 del ordenamiento en cita, obligación que de no ser cumplida ocasiona en detrimento de la parte de que se trate, una situación procesal desfavorable en relación a su contraria, con lo cual, indudablemente se regula una situación ajena a los Servidores Públicos y las Unidades Administrativas que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En contraste con las consideraciones previas, en la fracción V, del artículo 231, del Código Fiscal de la Federación, se establece que de manera genérica los honorarios del perito tercero en discordia en el contencioso administrativo federal son pagados por el Tribunal, y se señalan dos únicos casos de excepción para que las partes paguen dichos honorarios, los cuales son cuando no haya perito en la materia sobre la que verse el peritaje y cuando hubiere que nombrar a un perito valuador, sin que del texto del precepto del Código Fiscal en mención, se advierta la obligación de las partes, fuera de estos dos casos citados, de garantizar los gastos y honorarios del perito tercero.

En este contexto, partiendo de la base de que el ofrecimiento, desahogo y valoración de la prueba pericial, incluido el nombramiento del perito tercero y la forma en que se pagan los gastos y honorarios del mismo, se encuentran establecidos en el artículo 231 del Código Fiscal de la Federación, puede afirmarse que el artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es contrario a la garantía de seguridad jurídica establecida en el artículo 14 Constitucional, toda vez que si bien el Pleno de la Sala Superior del órgano citado se encuentra facultado para expedir su reglamento interior para lograr el óptimo funcionamiento del Tribunal, tal atribución no le faculta para regular situaciones inherentes al procedimiento contencioso administrativo, mucho menos para crear obligaciones a cargo de las partes en el juicio de nulidad, como lo es la de garantizar los gastos y honorarios del perito tercero en discordia, cuando dicha obligación no se encuentra establecida en el Código Fiscal de la Federación.

#### **IV.5 Inconstitucionalidad del Artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por Invasión la Facultad exclusiva del Congreso de la Unión Establecida en el Artículo 73, Fracción XXIX-H, de la Norma Suprema.**

De conformidad con lo que dispone el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización jurídico-política del Estado Mexicano está constituida por una república, representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución.

El numeral 41 de nuestra Norma Suprema, señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, sin que éstas puedan en ningún caso contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por su parte, el artículo 115 constitucional prevé en su párrafo primero que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre.

La fracción II del artículo de referencia, establece que corresponde legislar, en la materia municipal, a las Legislaturas de los Estados, cuestión que se confirma en el artículo 116 de nuestro máximo ordenamiento legal, en el que se prevé que el Poder Público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por otro lado, el artículo 124 de la Constitución General de la República textualmente dispone:

**“ Artículo 124.** *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en su artículo 133, que dicha Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En términos de la fracción II del artículo 115 constitucional citado, los Ayuntamientos están facultados para expedir reglamentos, entre otras normas de carácter general, mismos que en todo caso deben sujetarse a las bases normativas que habrán de establecer las Legislaturas de los Estados.

De la interpretación armónica que se realiza a las disposiciones antes referidas, se desprende que dentro del Estado Mexicano existen diversos niveles de competencia, uno federal, otro local y uno de carácter municipal, mismos entre los cuales el propio texto constitucional lleva a cabo una distribución de competencias. En el nivel federal y en el estatal se presenta el principio de división de Poderes conforme al cual, tanto la Federación como los Estados ejercen las facultades que les competen a través de un Poder Legislativo, un Ejecutivo y un Judicial.

Conforme al Pacto Federal, el propio Constituyente ha establecido en el artículo 124 de la Constitución General de la República, en concordancia con el diverso 41 de la Carta Magna, un sistema de facultades expresas para la Federación, al prever que los Estados pueden ejercer aquellas facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales.

La facultad legislativa, es ejercida en el ámbito federal por el Congreso de la Unión, y en el local, por las legislaturas de cada uno de los Estados y es propia de la Federación y de los Estados, a través de sus respectivos Poderes Legislativos, pues aunque los Municipios pueden expedir normas de carácter general, éstas no pueden ser consideradas desde el punto de vista constitucional, como formalmente legislativas, tanto por su naturaleza, como por el hecho de que la fracción II del artículo 115 constitucional sujeta el ejercicio de la facultad de los Municipios para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones, a las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, esto es, a las leyes locales, lo cual confirma que es el Poder Legislativo de los Estados el único facultado para expedir leyes locales y municipales que habrán de regir dentro del propio Estado.

El ejercicio de la facultad legislativa en los Estados de la República debe ejercerse con estricto apego a las disposiciones de la Constitución General de la República; es decir, las leyes locales no pueden en ningún caso invadir la esfera de competencia federal, en razón de que, como ya ha quedado indicado, dichas leyes sólo pueden expedirse respecto de materias o facultades que no estén expresamente

concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los funcionarios federales.

En lo concerniente a la materia legislativa federal, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su fracción XXIX-H, como facultad expresa del Congreso de la Unión, entre otras, la consistente en legislar en toda la República sobre el establecimiento de normas que regulan el procedimiento de los tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, es decir, el procedimiento que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior es así, dado que el numeral en mención, textualmente establece:

*" Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:*

[...]

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

..."

De la fracción transcrita del precepto en análisis, se desprende que son facultades exclusivas del Congreso de la Unión las siguientes:

- a) La de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.
- b) La de establecer normas para la organización y funcionamiento de los tribunales de lo contencioso administrativo a nivel federal.
- c) La de establecer normas relativas al procedimiento que se sigue ante los tribunales de lo contencioso administrativo a nivel federal.
- d) La de establecer normas que regulen los recursos contra las resoluciones de los tribunales de lo contencioso administrativo a nivel federal.

De las facultades listadas, es de resaltar la facultad otorgada al Congreso de la Unión para expedir leyes en las que se establezca el procedimiento contencioso administrativo que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como se observa, al establecerse en el último precepto constitucional mencionado que es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión la de regular el procedimiento seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante la expedición de normas jurídicas, de manera automática excluye la posibilidad de que alguna otra autoridad emita normas relativas a esa materia en específico.

Ahora bien, se afirma que el artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa invade la atribución exclusiva del Congreso de la Unión establecida en la fracción XXIX-H del artículo 73 Constitucional, en razón de las siguientes consideraciones de derecho.

1) El Congreso de la Unión, precisamente en uso de la facultad que le confiere la fracción XXIX-H del artículo 73 Constitucional, expidió el Código Fiscal de la Federación, ordenamiento que tiene el carácter de ser una norma formal y materialmente legislativa y que en su TÍTULO SEXTO, "Del Juicio Contencioso Administrativo", CAPÍTULO I, del artículo 197 al 263, se encuentra regulado lo relativo al procedimiento contencioso administrativo, y dentro de dicho procedimiento, lo relacionado al nombramiento y pago de los gastos y honorarios del perito tercero en discordia, se encuentra expresamente establecido en el artículo 231 del Código en cita.

2) En el artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece facultades para la Sala Regional que conozca del juicio de nulidad, para el Presidente de la Sala, para el Magistrado Instructor del juicio y finalmente para Contraloría Interna del Tribunal, dichas facultades en relación con el nombramiento del perito tercero en discordia, lo cual se encuentra totalmente fuera del contexto del ámbito de validez del referido reglamento, dado que la cuestión que nos ocupa, evidentemente es parte de los medios de prueba en el procedimiento contencioso administrativo.

3) El ámbito de validez del reglamento en mención, es a nivel interno, con observancia obligatoria únicamente para los Servidores Públicos y Unidades Administrativas integrantes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por tanto, el reglamento en análisis no puede contener disposición alguna que regule cuestiones relacionadas con la pormenorización del nombramiento del perito tercero en discordia y la manera de garantizar sus gastos y honorarios, toda vez que la naturaleza de las disposiciones del reglamento de mérito no es la de ser reglamentarias del Código Fiscal de la Federación, que es el ordenamiento que regula el procedimiento contencioso administrativo a nivel federal.

En tal contexto, al ser la regulación del procedimiento contencioso administrativo facultad exclusiva del Congreso de la Unión, mediante una ley formal y materialmente legislativa, queda excluida para regular esa materia la otra fuente creadora de normas generales e impersonales como lo son los reglamentos expedidos por el Presidente de la República con fundamento en la fracción I, del artículo 89 Constitucional, es decir, las disposiciones formalmente legislativas pero materialmente ejecutivas.

Por lo anterior, si la regulación del procedimiento contencioso administrativo se encuentra vedada para la facultad reglamentaria del Presidente de la República, con mayor razón se encuentra no sujeta a regulación en un ordenamiento con un ámbito de validez restringido, expedido por la máxima autoridad de un Tribunal Administrativo, con el objeto de regular las relaciones del los Servidores Públicos y las Unidades Administrativas que lo conforman.

## CONCLUSIONES

1.- El Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competente para emitir su reglamento Interior. Dicho reglamento debe sujetarse a los principios fundamentales de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

2.- La medida y justificación del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la Ley Orgánica de este ente, que en su artículo 16, fracción X, confiere al Pleno de la Sala Superior del Tribunal en cita, facultades expresas y limitadas para conseguir el adecuado funcionamiento del referido Órgano Colegiado, es en ese sentido que el Reglamento en cita, al regular el nombramiento y forma de garantizar los honorarios del perito tercero en la prueba pericial del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, transgrede el principio de subordinación jerárquica de la ley.

3.- El ámbito de validez del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra limitado a los Servidores Públicos y Unidades Administrativas que integran el citado Tribunal, es decir, carece del atributo de generalidad del que gozan los reglamentos expedidos por el Presidente de la República con fundamento en la fracción I, del artículo 89 Constitucional, razón por la cual, el artículo 71 del reglamento en comento se encuentra fuera de todo contexto jurídico, dado que el mismo impone la obligación a las partes de garantizar los gastos y honorarios del perito tercero, cuando el ordenamiento en cita carece de obligatoriedad para la generalidad y en especial para las partes en el juicio de nulidad.

4.- Se encuentra expresamente regulado en la fracción V, del artículo 231 del Código Fiscal de la Federación, que los únicos casos de excepción para que las partes cubran los honorarios del perito tercero en discordia son cuando no haya perito adscrito al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o cuando hubiere que nombrar perito valuador, ordenamiento que tiene el carácter de una ley formal y materialmente expedida por el Congreso de la Unión, por lo cual, la obligación de las partes de garantizar los gastos y honorarios del perito tercero en todos los casos en que éste sea nombrado, establecida en un reglamento emitido por el máximo Órgano de un Tribunal administrativo es inconstitucional, dado que las disposiciones reglamentarias no pueden ni deben contrariar las disposiciones de una ley de carácter federal, ello en atención a lo establecido en el artículo 133 Constitucional.

5.- El procedimiento de desahogo de la prueba pericial en el contencioso administrativo federal incluida la manera en que deben cubrirse los honorarios del perito tercero en discordia, se encuentra expresamente regulado en la fracción V, del artículo 231, del Código Fiscal de la Federación, razón por la cual, el hecho de que en el artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se establezca a las partes la obligación de garantizar los gastos y honorarios del perito tercero en discordia es contrario a derecho, dado que las disposiciones del reglamento citado no tienen el carácter de reglamentarias del Ordenamiento Tributario Federal.

6.- De conformidad con la fracción XXIX-H, del artículo 73 Constitucional, corresponde al Congreso de la Unión legislar en toda la República sobre el establecimiento de normas que regulen el procedimiento de los tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, el procedimiento que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y al ser el desahogo de la prueba pericial parte de dicho procedimiento, el que esa materia sea regulada en el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es inconstitucional, dado que tal regulación es facultad exclusiva del Órgano Legislativo Federal.

### PROPUESTA

Se estima que debe prevalecer la regulación del procedimiento de desahogo de la prueba pericial en el contencioso administrativo federal, establecida en el numeral 231 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, debe derogarse el artículo 71 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debido a que si bien el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al Ordenamiento Tributario Federal, impone a las partes la obligación de acreditar sus acciones o excepciones según sea el caso, al ofrecer las partes la prueba pericial en tiempo y forma y pagar los gastos y honorarios de los peritos por ellos ofrecidos, se cumple con la obligación impuesta por el último numeral citado, por lo que la imposición de cubrir además los gastos y honorarios del perito tercero en discordia no tiene sustento jurídico alguno, porque finalmente el perito tercero en discordia tiene el carácter de auxiliar en la impartición de justicia al ser nombrado por el Tribunal y actúa en el auxilio de la labor jurisdiccional de ese ente, resulta entonces procedente que las prestaciones de carácter económico del perito tercero en discordia sean cubiertas por el Tribunal, para así cumplir con la obligación del Estado de administrar la justicia administrativa de manera pronta, completa, imparcial y de manera gratuita, por medio de los tribunales instituidos para ese efecto como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tal como lo dispone expresamente el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



### **BIBLIOGRAFÍA**

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso". Séptima Edición, Porrúa, México, 1986 705 pág.
2. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos", Porrúa, México 1991, 346 pág.
3. ARRIJOA VIZCAÍNO, Adolfo. "Derecho Fiscal", 5ª Edición, Themis, México 1989, 348 pág.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Novena Edición, Porrúa, México 1994, 1068 pág.
5. CARRASCO IRIARTE, Hugo, "Derecho Fiscal Constitucional" Cuarta Edición, Oxford University Press, México 1999, 690 pág.
6. CARRILLO FLORES, Antonio, "Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987, 286 pág.
7. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino E. "Derecho Administrativo II". Segunda Edición, Cárdenas Editor Distribuidor, México 2002, 552 pág.
8. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino E. "Derecho Procesal Administrativo" Segunda Edición, Cárdenas Editor Distribuidor, México 2001, 691 pág.
9. DE LA GARZA, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano", Quinta Edición, Porrúa, México, 1973, 780 pág.
10. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Limusa, México 2000, 205 pág.
11. ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A. "La Prueba en el Juicio Fiscal Federal", 2ª Edición, México, 1999, 194 pág.
12. FIX ZAMUDIO, Héctor. "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano" El Colegio Nacional, México, 1983, 151 pág.
13. FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" Vigésimo octava Edición, Porrúa, México 1989, 506 pág.
14. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho" Cuadragésimo novena Edición, Porrúa, México 1998, 444 pág.
15. GARCÍA, Trinidad. "Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho" Vigésimo novena Edición, Porrúa, México D.F. 1991, 244 pág.
16. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. "Derecho Procesal Administrativo Mexicano" Porrúa, México, 1988, 824 pág.

17. GONZÁLEZ ROMÁN, Héctor. "La Exégesis del Artículo 14 Constitucional. La Importancia del Artículo 14 Constitucional en el Sistema Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2003, 92 pág.
18. HEDÚAN VIRÚES, Dolores. "Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México 1971, 319 pág.
19. ITURBE RIVAS, Arturo. "Elementos de Derecho Procesal Administrativo", Porrúa, México, 2004, 330 pág.
20. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o Ilegitimidad" Quinta Edición, Porrúa, México 1995, 402 pág.
21. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" Quinta Edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1979, 354 pág.
22. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "Derecho Administrativo 1er y 2o. Cursos", Cuarta Edición, Oxford University Press, México, 2000, 339 pág.
23. NEGRETE NAVA, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo", Porrúa, México 1959, 365 pág.
24. PAREDES MONTIEL, Murat y RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. "El Principio de Reserva de Ley en Materia Tributaria", Porrúa, México 2001, 307 pág.
25. RÍOS VÁZQUEZ, Rodolfo. "La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su impugnación Constitucional" Jus, México 1991, 101 pág.
26. RODRÍGUEZ MICHEL Moises, "Recurso de revocación Fiscal". 1ª Edición, Porrúa, México 2002, 175 pág.
27. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. "Segundo Curso de Derecho Administrativo" Primera Edición, Porrúa, México 1998, 511 pág.
28. SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. "Derecho Fiscal Mexicano" Novena Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1994, 170 pág.
29. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. "Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa" Tercera Edición, México 2001, 829 pág.
30. SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo, Segundo Curso" Decimonovena Edición, Porrúa, México 1999, 900 pág.
31. VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. "Facultad Reglamentaria" Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2001, 30 pág.
32. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. "Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Mexicana en el Ordenamiento Mexicano" Instituto de

Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991, 294 pág.

33. VILLORO TORANZO, Miguel. "Introducción al Estudio del Derecho" Séptima Edición, Porrúa, México 1987, 506 pág.

### OTRAS FUENTES

1: DICCIONARIO MULTIMEDIA "DICCIONARIO JURÍDICO 2000", Desarrollo Jurídico Copyright 2000, México 2000, DJ2K - 2205.

2.- LOMELÍ CEREZO, Margarita. "Revisión de los Principales Problemas de la Estructura del Juicio de Nulidad" COLEGIO NACIONAL DE PROFESORES E INVESTIGADORES DEL DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS, A.C., "Justicia Administrativa", Trillas, México 1987.

3. NUNO SEPÚLVEDA José Angel, "La Justicia Administrativa Fiscal en México" INDETEC, PUBLICACIONES ESPECIALES. México 1994, número 159.

4. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO" 2ª ed. Actualizada, Themis, México, 1994, 589 pág.

5. NUEVO DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, TOMO I A-C, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 1998, 966 pág.

6. NUEVO DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, TOMO IV P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 2001, 3923 pág.

### LEGISLACIÓN

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Ley de Amparo.
- 3) Ley de Comercio Exterior.
- 4) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 5) Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- 6) Ley del Seguro Social.
- 7) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 8) Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.
- 9) Código Fiscal de la Federación.
- 10) Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 11) Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 12) Reglamento del Recurso de Inconformidad.