



UNIVERSIDAD PANAMERICANA  
SEDE GUADALAJARA

"LA JUSTICIA FISCAL  
EN MÉXICO"

ROSA ERICA BARBA PADILLA

Tesis presentada para optar por el Título de Licenciado en  
Derecho con Reconocimiento de Validez Oficial de  
Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,  
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-36.

Zapopan, Jalisco. Julio de 2000.





**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**  
SEDE GUADALAJARA

**"LA JUSTICIA FISCAL  
EN MÉXICO"**

**ROSA ERICA BARBA PADILLA**

Tesis presentada para optar por el Título de Licenciado en  
**Derecho** con Reconocimiento de Validez Oficial de  
Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,  
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco. Julio de 2000.

CLASIF: \_\_\_\_\_  
ADQUIS: 49731  
FECHA: 15/Mayo/03  
DONATIVO DE \_\_\_\_\_  
\$ \_\_\_\_\_



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

ESCUELA DE DERECHO

**DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

**C. ROSA ERICA BARBA PADILLA**

Presente

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **"LA JUSTICIA FISCAL EN MÉXICO"** presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar ocho ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

  
**LIC. ALBERTO JOSÉ ALARCÓN MENCHACA**

Guadalajara, Jalisco a 1 de agosto de 2000

C. LIC. ALBERTO JOSÉ ALARCÓN MENCHACA  
Director de la Facultad de Derecho  
de la Universidad Panamericana.

P R E S E N T E

Me es grato dirigirme a usted para hacerle saber que he terminado de asesorar y revisar la tesis denominada "*La Justicia Fiscal en México*", elaborada por la pasante en Derecho: ROSA ERIKA BARBA PADILLA; considerando que la misma cumple los requisitos de un trabajo de investigación serio, y sin más comentarios que hacer al respecto le hago llegar mi voto aprobatorio.

Sin otro particular reciba un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E:

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a vertical stroke, positioned above the typed name.

DR. JOSÉ DE JESÚS COVARRUBIAS DUEÑAS.

## ÍNDICE:

	Página
<b>INTRODUCCIÓN</b>	-
<b>I.- CONTROL DE LEGALIDAD</b>	
1.1.- Estado de Derecho	12
1.2.- Principio de Legalidad	14
1.3.- Ubicación del Derecho Fiscal en el Sistema Jurídico Mexicano	18
1.4.- Instrumentos de control sobre la Administración	20
1.5.- Control jurisdiccional de legalidad	24
A)Medios Indirectos	25
B)Medios Directos	25
1.6.- Insuficiencia del Control de Legalidad	26
<b>II.- SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS POR NUESTROS TRIBUNALES</b>	<b>30</b>
2.1.- Control Jurisdiccional dentro de los tribunales del Poder Judicial de la Federación	32
2.2.- Control Jurisdiccional por otros tribunales	39
2.3.- Control Jurisdiccional por el tribunal Contencioso-Administrativo	41
2.3.1.- Antecedentes históricos del Contencioso-Administrativo en México	41
2.3.1.1.- Introducción	41
2.3.1.2.- Antecedentes del Contencioso Administrativo en México	45
2.3.1.3.- Reformas constitucionales del 16 de Diciembre de 1946, 19 de Junio de 1967 y del 29 de Julio de 1987. Fundamentos del derecho Contencioso-Administrativo.	55

	Página
2.3.1.4.- Procedimiento respecto al control jurisdiccional por nuestros Tribunales Contencioso-Administrativos.	58
a) Vicios de la ilegalidad que dan origen a la Contención de Anulación.	65
b) Causas de Anulación.	67
I) Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva de la resolución.	72
II) Omisión de 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.	88
III) Vicios del procedimiento que afectan las defensas del particular y que trascienden el sentido de la resolución impugnada.	103
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.	116
V) Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.	123

2.4.- Integración de la Impartición de Justicia en México.	130
2.5. El Juicio de Amparo en materia Fiscal.	140

### **III.- COMPARACIÓN CON OTRAS LEGISLACIONES O SU INFLUENCIA.**

3.1.- Sistema Francés	151
a) El Consejo de Estado através de la historia	152
b) Funcionamiento y organización del Consejo de Estado Francés	155
3.2.- Sistemas inspirados en el Sistema Francés.	158
A) Bélgica	158
B) Italia	159
C) Colombia	160
3.3.- Tribunales administrativos en los ordenamientos angloamericanos	
A) Reino Unido	164
B) Estados Unidos	166
C) España	169

<b>CONCLUSIONES</b>	175
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	180

## INTRODUCCIÓN.

Los sistemas de control de la Administración son el resultado de muchos años de evolución, numerosos factores políticos y económicos han determinado su forma de ser. Las experiencias históricas de cada estado han tenido especial influencia en este proceso, de ahí que normalmente las instituciones de control parlamentario en los regímenes de este tipo sean diferentes de aquellas que existen en los países de tipo presidencial. El desarrollo de los controles está ligado al grado de desarrollo de un país, así se explica que el control posea una cierta especificidad en los países en vía de desarrollo, debido a que su existencia es deseable en razón de la limitación de recursos pero su puesta en marcha es difícil en razón de la escasez de funcionarios necesarios para su ejercicio.

Existe una gran diversidad de instituciones de control, algunos de los cuáles poseen una estructura bastante complicada. El florecimiento considerable de dichos instrumentos de control de la Administración es el resultado, además de los factores que se señalan del crecimiento del aparato administrativo y de sus funciones. Por otra parte, no debemos ignorar las tendencias que guían el desarrollo del estado moderno que ha asumido un papel intervencionista en la vida de las sociedades contemporáneas. La extensión de las actividades de control debe corresponder a la esfera de actividad de la administración. El objetivo de las instituciones de control deberá ir en el mismo sentido que el objetivo del estado: satisfacer las necesidades de la sociedad.

Así pues, podemos hablar de un control que se ejerce por la autoridad pudiendo ser llevado a cabo por los tribunales judiciales y administrativos. Este control comprende dos grandes apartados, el control de la constitucionalidad de los actos administrativos con el fin de examinar la conformidad de las actividades administrativas respecto de textos fundamentales

y por otra parte se comprende el control de legalidad que permite a los tribunales revisar el fundamento legal de las diversas categorías de actos administrativos. En nuestro sistema, ambos controles se comprenden no obstante, de no respetarse algunos aspectos consagrados en nuestras garantías constitucionales. El primero de ellos, es decir, el de constitucionalidad, es ejercido por el Poder Judicial, esto es, por medio de los órganos facultados para ello. Y el control de legalidad, es ejercido por un tribunal de carácter administrativo que lleva a cabo funciones de resolución de controversias, órgano autónomo e independiente que dicta sus fallos supuestamente de manera imparcial y que de acuerdo a lo dispuesto por nuestra Constitución en su artículo 17 debe ser pronta, completa e imparcial. Estos aspectos no son abarcados en la actuación de nuestros tribunales ya que, si así fuere no contásemos con el Control de la Constitucionalidad como última instancia, este control es posible de hacerse valer agotando el principio de definitividad que es establecido en nuestro sistema. Pero aún así, la última instancia de que dispone un particular para que se le garantice la impartición de justicia a un particular la encontramos dentro del Poder Judicial de nuestro Sistema Jurídico, en donde se subsanan las deficiencias que pueden dictarse por los tribunales de legalidad.

Como bien sabemos, el Control Jurisdiccional de los actos de la Administración debe ser ejercido por jueces independientes de las autoridades administrativas, pudiéndose realizar para revisar la posible ilegalidad o inconstitucionalidad de un acto atacado, debiéndose respetar las reglas del procedimiento contencioso. El juez administrativo, únicamente puede anular o retirar un acto administrativo ilegal, teniendo poder de reformarlo. Es inconcebible el aceptar que el juez administrativo tenga el poder o la facultad de reformar un acto o declarar que la autoridad que emite de manera ilegal un acto pueda subsanarlo y volver a dictarlo y quizá en términos más perjudiciales al particular que los que en ese momento le agravian. Este control, el de legalidad, es llevado a cabo por nuestros tribunales contencioso-administrativos, sin embargo, se considera impropio e insuficiente para corregir las irregularidades de que adolece el acto que se impugna y esto se establece en virtud de que, este tribunal, no obstante, de considerarse autónomo e independiente de la Secretaría de Hacienda se ubica fuera del ámbito del Poder Judicial, lo cual no es un impedimento para que se imparta la justicia, sin embargo, dicho tribunal no dicta sus resoluciones con la imparcialidad debida y esto se puede observar claramente en el establecimiento de las

Causales de Nulidad previstas en el artículo 238 de nuestro Código Fiscal, disposición que establece dos tipos de nulidad como sanción a un acto emitido de manera ilegal, una nulidad lisa y llana, esto es, se declara dejar sin efectos la actuación emitida ilegalmente o en su caso, una nulidad a efectos de que se emita de nuevo el acto que perjudica al particular. Es en este aspecto en el que apreciamos la insuficiencia respecto a la "impartición de justicia" al tener un tribunal de carácter jurisdiccional-administrativo fuera del ámbito del Poder Judicial que se encuentra plenamente facultado para reiterar una ilegal actuación de la Administración.

Atendiendo a la naturaleza jurídica de nuestra división de poderes, prevista en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, podemos percibir que el órgano facultado para ejercer la tarea jurisdiccional es precisamente el Poder Judicial, sin embargo, nos encontramos en que nuestro Tribunal como muchos otros, es un tribunal especializado que se encuentra fuera de dicho poder. Aún y cuando se ha superado el aspecto de la posible inconstitucionalidad del establecimiento de dicho tribunal fuera del ámbito del Poder Judicial, creemos que no obstante, de ser considerado como un Tribunal Administrativo-Jurisdiccional con funciones y facultades suficientes para dirimir controversias, se adolece de diversos elementos necesarios para la correcta impartición de justicia. No podemos modificar la naturaleza y esencia de las cosas, y como sabemos esta función de la solución de controversias corresponde única y exclusivamente al Poder Judicial y a sus órganos especializados para ello, y en base a esto, los funcionarios que imparten justicia dentro de este esquema, son funcionarios que han sido debidamente instruidos y capacitados para ello y que, por estar inmiscuidos dentro de la misma esfera de la impartición, aún en los diferentes niveles en que se encuentra organizado, su formación es en base a la finalidad única de la función que se ejerce, lograr el bien común mediante la impartición de justicia.

El contar con estas dos instituciones dentro de diferentes órdenes, es decir, con el tribunal contencioso-administrativo como un tribunal ubicado fuera del Poder Judicial y por otro lado, con los tribunales judiciales facultados para conocer del juicio de amparo, impide que se perfeccione la organización y el funcionamiento de la impartición de justicia, ya que, son dos instituciones totalmente diferentes, que independientemente de la resolución que se

tome y de la organización de cada una de ellas, retarda el aspecto de la celeridad de un procedimiento, puesto que, son dos autoridades completamente distintas y el conocimiento de un litigio ante ellas es examinado y resuelto con una visión y formación totalmente diferentes, aspecto que retarda el cumplimiento del control de los actos y de la administración e impartición de justicia.

Los tribunales contencioso-administrativos de nuestro sistema tienen la facultad de dictar en una resolución, la confirmación del acto que se impugna o bien, la nulidad de un acto que se considera esta investido de ilegalidad, sin embargo, dicha atribución concedida al funcionario administrativo se considera inconveniente ya que aun que la justicia administrativa constituye una especie del género jurisdiccional, en razón de su materia e independientemente de la naturaleza del órgano que ejerce la función jurisdiccional, la facultad atribuida al funcionario de dictar una nulidad y de dar la posibilidad de dictarse otra resolución en el mismo sentido, es el reflejo de la imperiosa necesidad de perfeccionar nuestros instrumentos de la impartición de la justicia en nuestro país y de organizar a nuestros funcionarios y órganos dentro del esquema que realmente les corresponde encontrarse.

El propósito fundamental del presente trabajo es resaltar la importancia del estudio del Estado Social de Derecho cuya actividad afecta en forma creciente la esfera jurídica de los administrados, así como también se plantea la necesidad de corregir los posibles desbordamientos de la actividad administrativa, de los cauces jurídicos que le son inherentes y esto es susceptible de corrección mediante los medios de control con los que se cuenta por el particular y los cuáles están a cargo de órganos especializados.

En el segundo capítulo se hace referencia a lo relativo a justicia y jurisdicción administrativos, exponiéndose la situación actual en que se encuentran nuestros tribunales tanto administrativos como judiciales, su marco constitucional y la importancia de la función que desempeñan en la defensa de la Constitución y haremos un breve repaso de la evolución de la jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano hasta llegar a la forma en que hoy en día es llevado a cabo el procedimiento de dichos medios de defensa, es decir, el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y por otra parte, el Juicio de Amparo ante

nuestros altos tribunales, esto es, ante los Tribunales Colegiados o en su defecto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el tercer capítulo se contiene un breve estudio comparativo de los sistemas de jurisdicción administrativa más representativos en el panorama mundial y de los modelos específicos de los mismos, en donde se apreciara la forma en que dichos sistemas influyeron en nuestro sistema.

Es importante también en sustento del planteamiento del presente trabajo tener una visión clara de la forma en que funcionan nuestros tribunales contencioso-administrativos, la manera en que se lleva a cabo el procedimiento para la impartición de la justicia y el sentido que pueden observar cada una de las posibles resoluciones que se emitan por nuestros tribunales y la conveniencia de que estos tribunales se ubiquen dentro de nuestro Poder Judicial, ya que, por su naturaleza es el lugar en donde les corresponde establecerse. Con ello, con la unificación de los tribunales dentro del Poder Judicial, se considera que la impartición de la justicia que se llevaría a cabo por nuestros órganos contaría con los elementos necesarios, es decir, el estudio y resolución de alguna cuestión resuelta o emitida por la Administración Pública carecería de menores errores, ineptitudes, ilegalidades y corrupción, además de respetar las garantías de celeridad, seguridad jurídica y legalidad de un acto que fue emitido, así como la correcta y expedita impartición de justicia que se prevé en nuestra Carta Magna. Esto es sustentado ya que, es bien sabido que el personal que se encuentra dentro del Poder Judicial de la Federación se encuentra en continuo adiestramiento y capacitación, por lo que cuentan con una preparación uniforme, esto es, que no obstante de las diferentes esferas de competencia de los funcionarios, ya sea que resuelvan civil, mercantil, penal, etc., o bien se trate de un juez de primera instancia o cualquier tipo de funcionario, cuentan con la capacitación y preparación imparcial, el objetivo es el mismo en todas las esferas, "la impartición de justicia de manera pronta, completa e imparcial."

## I.- CONTROL DE LEGALIDAD.

### I.1. EL ESTADO DE DERECHO:

El Estado de Derecho tiene una dimensión estrictamente normativa, ya que designa una especial y particular forma o manera con arreglo a la cual se estructuran o articulan en su funcionamiento los contenidos de las normas jurídicas, y en contraposición al denominado Estado de Policía de Alemania se caracteriza por proclamar como dogma el principio de subordinación de la acción del Estado al orden jurídico, integrado éste por una diversidad de normas que parten desde la Constitucional y en la cual encuentran soporte, a diferencia de la experiencia del Estado de Policía en que el orden jurídico se presenta con un mero valor instrumental en manos del Estado, sin exigir de éste su cuota irrestricta de sujeción. Dicho lo anterior, debe considerarse que de la subordinación y de la supremacía de la ley se desprende el deber de abstenerse de actuar en contra de la ley y la obligación de actuar sólo en los términos de la ley.<sup>1</sup>

Tal como lo afirma Jiménez González en su obra Lecciones de Derecho Tributario "La ley se convierte de esta manera en un instrumento limitante del ejercicio del poder, al posibilitar que aquel sólo se manifieste en los términos previstos por aquella, por tanto, la ley opera como un medio de habilitación jurídica al conferir sólo potestades expresas y específicas que se rigen en las únicas posibilidades de ejercicio del poder. El bloque de la juridicidad lo integran normas de diverso rango constituyendo un sistema en cuya cúspide se halla la Constitución como norma suprema, por lo que el principio de "Supremacía Constitucional debe cobrar eficacia al estar dotado de los instrumentos pertinentes que permitan ejercer un control sobre la constitucionalidad tanto de las leyes como del resto de las normas jurídicas."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ, y Cuevas José Mauricio. "DERECHO CONSTITUCIONAL TRIBUTARIO." De. Do fiscal Editores, México, 1983.

<sup>2</sup> JIMÉNEZ, González Antonio. "LECCIONES DE DERECHO TRIBUTARIO", Quinta Edición, Ed. ECAFSA, México, 1998, p. 179.

En efecto, nuestro Estado social de derecho, dadas sus funciones tiene por objeto armonizar los intereses en ocasiones contrapuestos, de los diversos grupos que integran la sociedad contemporánea. Para cumplir con dichas funciones se requiere de que la administración pública cuente con una estructura y tal, tiene la función jurisdiccional y particularmente la jurisdicción administrativa.<sup>1</sup>

Podemos observar en nuestra Constitución Política, que contamos con una jerarquización de normas que integran el orden jurídico entre los que destaca la supremacía de las que constituyen la mencionada constitución; por otra parte, se encuentran de igual manera los órganos federal y local creados por la Constitución, su respectiva esfera de competencia, sus limitaciones comunes por virtud del establecimiento de las garantías individuales, y por tanto el orden jurídico prevé una serie de mecanismos que procuran la preservación de su integridad.

De lo afirmado con anterioridad, se puede ver que, si una norma de rango inferior no se ajusta a las prescripciones constitucionales relativas, en función de que no acate la jerarquía de nuestra constitución, de que el órgano de que se trate no se circunscribe a su específico sector de competencia, de que, se lleven a cabo actos cuyo contenido o cuyo procedimiento no se encuentre con la fundamentación o motivación que se dispone en nuestros ordenamientos legales y constitucionales, ha lugar a estimar que en el caso, tales normas inferiores son incompatibles o irregulares respecto de la multicitada Constitución y que en tal virtud, sea admitida y reconocida la mayor jerarquía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En nuestro país, el Juicio de Amparo, el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, los Juicios de Nulidad ante los Tribunales Fiscales de los estados o entidades federativas, vienen a definir al Estado Mexicano, como un "Estado de Derecho" y esto

---

<sup>1</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M. "EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO"

puede afirmarse ya que los actos emitidos por las autoridades en el ejercicio de sus funciones son respaldados por los medios con los que contamos como particulares a efecto de asegurar la legalidad y regularidad de la actuación.

Es innegable que el control de constitucionalidad y el de legalidad de los actos estatales, confiere a las jurisdicciones un papel verdaderamente relevante en el funcionamiento del Estado de Derecho por lo que contamos con una especial forma de estructuración o articulación de los contenidos de las normas jurídicas.

Por todo lo anteriormente argumentado podemos definir la expresión del Estado de Derecho para designar una especial forma de estructuración o articulación de los contenidos de las normas jurídicas. Y esto nos conlleva a saber que contamos con normatividad y medios para que se cumpla con su contenido.

## **1.2. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.**

Todos los órganos ya sean estatales, federales o locales, deben sujetarse a los lineamientos, directrices, pautas, etc., que al efecto estatuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto es ésta la que delimita y define lo relativo a los actos estatales que válidamente pueden llevarse a cabo, así como también entre otras atribuciones, el ámbito de competencia de tales órganos.

Por eso, es necesario que de antemano existan leyes, de aplicación general por supuesto, que con toda precisión determinen los límites y la naturaleza de tal potestad. Leyes que permitan al causante conocer en forma previa hasta dónde llega la función recaudadora de los representantes de la Hacienda Pública. En esa forma, al subordinarse la acción del Fisco al imperio de la Ley, se frena e impide hasta donde las circunstancias lo permiten el desarrollo de conductas abusivas y antisociales.

---

México, 1991, p.7.

Este principio de legalidad, permite al contribuyente conocer con la debida anticipación cuál es la naturaleza y cuáles son los alcances de sus obligaciones frente al Fisco, así como la esfera de derechos ejercitables en contra del Estado cuando éste, en su función recaudadora, pretenda traspasar o exceder los límites del marco jurídico a los que debe constreñirse su actuación.

Al respecto Adolfo Carretero Pérez afirma:

"El origen de la exigencia de legalidad financiera se encuentra en que la soberanía fiscal puede afectar a los derechos fundamentales de los individuos, libertad, y propiedad que sólo pueden ser intervenidos por la Administración Financiera si existe una autorización legislativa habilitante"<sup>4</sup>

Gabino Fraga, citando a León Duguit hace notar que "... el llamado principio de legalidad consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada."<sup>5</sup>

El principio de legalidad es "la piedra angular del Estado de derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico, es decir, 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 restablecimiento".

En nuestro Sistema encontramos que en materia fiscal, el control de la

---

<sup>4</sup>CARRETERO, Pérez Adolfo, "DERECHO FINANCIERO", Primera Edición, Ed. Santillana, S.A. de Ediciones, Madrid, 1968, p. 30.

<sup>5</sup>FRAGA, Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO", XXXVIII Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1998, p. 340.

<sup>6</sup>SERRA ROJAS, Andrés, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Segundo Curso, Décima octava Edición, Ed. Porrúa, 1997, p. 724.

legalidad de los actos lo tiene tanto el Tribunal Fiscal de la Federación y de igual manera los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados y que hoy en día en algunos estados se denominan Tribunales de lo Administrativo como el nuestro, del Estado de Jalisco.

En estas condiciones, nuestra Ley Suprema viene a confirmar el postulado básico del Derecho Fiscal relativo a que toda relación tributaria debe llevarse a cabo dentro de un marco legal que la establezca y la regule. Si no se lleva con tales requisitos y cumpliendo los parámetros ya citados, es entonces cuando recurrimos a los medios de defensa que al efecto se establecen en nuestros ordenamientos a efecto de hacer valer lo que en Derecho nos corresponde.

Así pues, la parte final de la fracción IV del artículo 31 de nuestra Constitución Política establece que debe contribuirse a los gastos públicos "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", ratificándose con este postulado nuestro Principio de Legalidad en materia Tributaria.

Como bien sabemos entonces la Autoridad no puede llevar a cabo un acto o función sin encontrar un fundamento que lo ampare, esto es, que de acuerdo a lo dispuesto tanto en los artículos 14 y 16 Constitucionales, así como en el 38 del Código Fiscal de la Federación, toda autoridad hacendaria debe fundar sus actuaciones, y no sólo eso si no que debe también encontrarse una motivación adecuada.

Y como consecuencia de una actuación de la autoridad, el particular respecto del cual se dirige dicho acto, sólo se encuentra obligado a obedecer o a cumplir sus obligaciones fiscales siempre y cuando se establezca en las leyes fiscales con anterioridad al hecho.

El no cumplir con lo dispuesto por nuestra legislación, es decir, actuar con arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el

régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.”

Jiménez González en su obra ya mencionada define el principio de legalidad tributaria haciendo referencia sobre lo desarrollado por los profesores García de Enterría y Braibant, y menciona los siguientes razonamientos de los citados autores:

*“a) La exigencia general de sumisión y subordinación del Estado en su conjunto al bloque de la juridicidad y en especial a la ley o sector legal del mismo se predica respecto a una parte del todo, como lo es la Administración Pública y específica la Administración Tributaria que constituye un sector de propios perfiles dentro de la primera.*

*Todos los actos emandados de los órganos de tal sector de la Administración Pública deberán estar sometidos a la ley.*

*b) Tal deber de sumisión no sólo entraña reconocer en la ley un límite irrebasable por la autoridad, lo que implicaría admitir que dentro de los ámbitos acotados por ley cabría en cualquier conducta de la autoridad, sino que el principio de legalidad respecto a la Administración Pública entraña una nota de signo positivo y por ende una exigencia vinculante.*

*c) De esta forma, el principio de legalidad opera como un sistema de cobertura total, de manera tal que ahí donde no hubo potestad o poder conferido por la norma legal no cabe jurídicamente la posibilidad de actuación administrativa.*

*Podría afirmarse que la legalidad de la administración sólo tolera actos administrativos nominados, dado que únicamente son posibles en la medida de la existencia de una potestad o poder que se ponga en ejercicio para su producción.*

---

<sup>1</sup> “SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, Quinta Época, Tomo LXXXI, p. 6374

*Las posibilidades de actuación de la autoridad se ven circunscritas al elenco de potestades atribuidas, fuera de ellas no cabe la acción administrativa.”<sup>8</sup>*

De lo anteriormente sustentado por dichos autores podemos concluir que en el Estado de Derecho en el que vivimos y con el que nos regimos, las potestades que se encuentran investidas a los funcionarios administrativos deben de ser específicas, esto es, debe de existir un control en la legalidad de la actuación de la autoridad, por que de lo contrario, si se deja un poder ilimitado al funcionario al momento de realizar su actuación nos encontraríamos en un completo Estado de desigualdad.

El tener claramente establecido la importancia de contar con un Estado de Derecho en el que se respete y se rija por el Principio de Legalidad que fue referido en el presente apartado es fundamental en nuestra exposición y ello en virtud de que si una actuación de autoridad de carácter administrativo no respeta dicho principio y contraria lo dispuesto y establecido en nuestras leyes, dicha actuación se considera ilegal y dadas esas circunstancias, entonces nos encontramos con medios de control con los que el particular afectado cuenta a efecto de procurar la impartición y administración de justicia, esto es, pretender que el órgano facultado por el estado para conocer de dicha irregularidad, estudie el caso y dicte en su caso una resolución en la que se deje sin efectos la actuación referida.

### **1.3. UBICACIÓN DEL DERECHO FISCAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.**

El Derecho Administrativo nació a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que transformó la condición de “objeto del poder” que anteriormente tenía el individuo en “sujeto de derecho”, que originó el establecimiento de relaciones entre la administración y los administrados, así como la emisión de normas para proteger los derechos de los particulares y regular la actuación de la autoridad, cuyo

---

<sup>8</sup> JIMÉNEZ, Gonzalez Antonio, Idem, pp. 181-182.

estudio y sistematización dio origen a esta disciplina.<sup>9</sup>

Sabemos que el Derecho Administrativo se encuentra dentro de la esfera del Derecho Público, a su vez, una de las más importantes ramas que tiene el Derecho Administrativo, es el Derecho Financiero ya que el Estado realiza diversas actividades para la realización de sus finalidades que se encaminan a través de la realización de servicios públicos y la satisfacción de necesidades generales y para lo anterior, es lógico que tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de esos fines. En la obtención de estos medios materiales, el Estado realiza una actividad financiera con objeto de procurarse los medios necesarios para realizar los gastos públicos que le son necesarios; a fin de que la realización y administración de estos gastos, se haga en forma racional, se creó el Derecho Financiero que es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, es decir, en el establecimiento de tributos y la obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad, se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado. Si anteriormente asentamos que el Derecho Fiscal tiene a su cargo la recaudación de los tributos y si éstos se destinan para los gastos públicos, lógico resulta suponer que el Derecho Fiscal forma parte del Derecho Financiero, mismo que a su vez forma parte del Derecho Administrativo.

Por lo que jerárquicamente la división del Derecho Público en lo que a nuestro estudio interesa sería de la siguiente manera: el Derecho Público comprende el derecho Administrativo. A su vez dentro del Derecho Administrativo encontramos el Derecho Financiero y dentro de este encontramos los tres antes mencionados: el Fiscal o Tributario, el Patrimonial y por último el Presupuestal.

---

<sup>9</sup> DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO", 1er curso, Ed. Limusa, México, 1996, p. 25.

El Derecho Fiscal o tributario se ha convertido en una rama del Derecho Público que aparentemente se considera autónomo y que en virtud de su ámbito material de validez, se separa en gran medida de las instituciones y principios generales del Derecho que siguen siendo aplicables para otras ramas jurídicas. Este Derecho nace en virtud de un proceso histórico constitucional, en efecto, el fundamento constitucional del Derecho Tributario Mexicano, lo encontramos en la fracción IV del vigente artículo 31 constitucional que establece la obligación de los mexicanos de contribuir en la forma proporcional y equitativa que establezcan las leyes a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios. No debemos olvidar que esta rama del Derecho es parte fundamental de nuestro ordenamiento y que a efecto de contribuir con nuestro Estado de Derecho debe preservar el Principio de Legalidad al momento de su actuación y preocuparse no sólo por llevar a cabo su función de recaudación sino más allá de ello, contribuir al perfeccionamiento de nuestro Sistema Legal.

#### **1.4- INSTRUMENTOS DE CONTROL SOBRE LA ADMINISTRACION.**

No obstante, de lo expuesto relativo al Principio de Legalidad al que debe de sujetarse la Autoridad al momento de la emisión de un acto y con ello contribuir para que los actos llevados a cabo por la Autoridad Administrativa cuente con la Seguridad Jurídica y cumpla todos los requisitos legales que se consideran necesarios, la Autoridad emite actos y actúa de manera ilegal y en estos casos es cuando, las leyes y nuestra propia Carta Magna tratan de protegernos y nos proporcionan medios a través de los cuales podemos hacer valer nuestras inconformidades respecto a la ilegal actuación de la Autoridad.

Es por ello que contamos con controles jurisdiccionales, tanto constitucionales como de la legalidad de actos, pudiendo ser de manera directa como indirecta, cuya única finalidad es al fin y al cabo respetar lo dispuesto por la Constitución, ya que, si se respeta una ley por más rango inferior que tenga, se respeta la norma de mayor rango posible, por lo que, respecto a la legalidad de los actos, debe respetarse tanto las normas inferiores como superiores y con esto como resultado obtenemos el respeto y

cumplimiento de nuestro Estado de Derecho como un aspecto fundamental de nuestro sistema normativo.

Ahora bien, a efecto de corregir los posibles excesos de la actividad administrativa y las consecuencias que produce tanto para la sociedad como para cada uno de sus miembros, los órganos administrativos del Estado son constantemente reestructurados con la finalidad de ejercer sobre ellos un Control Administrativo y Jurisdiccional más amplio. Para tal efecto, se han reestructurado los remedios administrativos o en su caso se han creado otros más idóneos que permitan armonizar las exigencias del Estado que actúa como representante de los intereses individuales de los miembros de la comunidad política sin excesos, restableciendo el equilibrio entre autoridad y libertad.<sup>10</sup>

Para controlar tanto la constitucionalidad como la legalidad, se cuenta con diversos medios como lo serían los recursos que se presentan ante la misma Autoridad que emite un acto que lesiona intereses jurídicos y aquellos medios que se hacen valer ante tribunales, que son, los que deciden una controversia que ha tenido lugar entre dos partes diversas y que dicho tribunal no tiene relación alguna con ninguno de ellos.

Por un lado, a efecto de la correcta actuación de nuestros órganos contamos con los recursos administrativos que son "quizá el sector más conocido de la justicia administrativa. Éstos se fundan en el derecho que tiene la Administración para mantener el Control de la jerarquía administrativa, a través del cumplimiento de la ley. Por lo que, el recurso administrativo es un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos. La idea de este recurso se basa en la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores y éstos obedecen a causas

---

<sup>10</sup> COUTURE, Eduardo J., "ESTUDIOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL", Buenos Aires, Ediar Editores, 1948, tomo I, p. 152.

diversas que ocasiona perjuicios tanto al particular agraviado, como al interés general”.

Debemos tener claro que existe una diferencia contundente entre Recurso Administrativo y Recurso Contencioso:

El recurso administrativo se desenvuelve en el marco propio de la Administración pública que tiene el deber de esforzarse por el mantenimiento del orden de legalidad. “El recurso administrativo constituye una parte del procedimiento administrativo y como tal decisión que se adopte pertenece a la función administrativa en sentido material u objetivo, rigiéndose por los principios reglas inherentes a esta función”<sup>11</sup>

Mientras que el recurso contencioso-administrativo “al igual que las acciones de este carácter, se ubican en el proceso judicial de esa especie, cuyas controversias debe resolver, en nuestro país, el llamado Poder Judicial. Estos recursos o acciones contencioso administrativas se tramitan según las reglas de la función jurisdiccional siendo una de las mas importantes, la de la cosa juzgada”.<sup>12</sup>

De entre las soluciones que la doctrina, los administrados y la propia administración han propuesto para simplificar los trámites y procedimientos administrativos, destacan aquellas que prevén la participación directa de los propios administrados en la elaboración de los actos administrativos que les atañen directamente.

Nuestra legislación establece tres tipos de recursos:

1.-Recursos ordinarios, que pueden interponerse en lo general, contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular. Agotan la vida administrativa y abren el procedimiento judicial o el proceso

---

<sup>11</sup> SERRA ROJAS, Andrés, op. cit. p. 724.

<sup>12</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, “DERECHO ADMINISTRATIVO” Tomo II, p. 476.

<sup>13</sup> Ibidem.

contencioso-administrativo.<sup>14</sup>

2.- Recursos ordinarios que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero no agotan la vía administrativa. Se le llama también recurso de alzada.

3.-Recursos especiales, que pueden interponerse ante un organismo administrativo especial o distintos de los organismos que han dictado la resolución y pueden afectar o no la vía administrativa.<sup>15</sup>

Por último y relacionado con el intento de salvaguardar nuestro Estado de Derecho por medio de los recursos que al efecto se pueden interponer por el particular para evitar que se transgreda la legalidad que debe contener todo acto, debemos precisar la naturaleza de estos medios de defensa, por lo que, para determinar la naturaleza del acto que decide un recurso debemos de tomar en cuenta varias opiniones.

La primera de ellas afirma, que este acto es de naturaleza jurisdiccional. Y la segunda afirma que se trata de un acto administrativo. Esto es, como se ha mencionado con anterioridad existe una distinción entre los recursos administrativos y los recursos jurisdiccionales.

En nuestro ordenamiento se prevé el recurso administrativo de revocación, el cual puede ser tramitado por todo particular que cumpla con los requisitos de que habla el artículo 116 y 117 de nuestro Código Fiscal, ahora bien, agotado el recurso de que dispone el particular para defender sus intereses frente a la propia Administración, entonces, el particular tiene la oportunidad de agotar un recurso de carácter jurisdiccional, que nuestras leyes nombran como Juicio de Nulidad, que aun que se presenta ante un Tribunal Fiscal, se considera que es un recurso, ya que, se conoce por un Tribunal especializado que

---

<sup>14</sup> FORSTHOFF citado por SERRA, Rojas Andrés, op. cit.

<sup>15</sup> SERRA, Rojas Andrés, op. cit. p. 738.

depende del mismo Poder que dictó el acto que se pretende impugnar. El medio de control constitucional que tendría el particular en este caso, sería el Juicio de Amparo, el cuál, como es bien sabido, debe presentarse ante los Tribunales Colegiados que se encuentran dentro del Poder Judicial, que por su propia naturaleza, es el único facultado para resolver controversias jurisdiccionales, pero para hacer valer este Juicio debe agotarse el principio de definitividad, esto es, debe agotarse primero el recurso ya sea el administrativo de revocación o el de Nulidad ante Tribunal Fiscal y la resolución que se emita de tal controversia es la que puede llevarse a Tribunales de Circuito.

En vista de todo lo anterior, no es fácil solucionar los problemas que en materia administrativa enfrenta el Estado mexicano. Esta circunstancia administrativa, afecta con un rezago tradicional, al que habrá de sumarse el efecto de la fase aguda de la crisis que se ha venido dando con el tiempo.

#### **1.5. CONTROL JURISDICCIONAL DE LA LEGALIDAD.**

El Control Jurisdiccional se trata de un control externo ejercitado por tribunales judiciales y administrativos. Dicho control constituye una garantía o medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos e intereses, para obtener la reparación debida en caso de violación, a través de la anulación, retiro o reforma del acto lesivo, pudiendo conceptualizar la función jurisdiccional o actividad de administrar justicia, como la manifestación del Estado que tiene por objeto dirimir una controversia que se plantea entre dos partes con intereses contrapuestos que son sometidos al conocimiento de un órgano estatal, en específico de un tribunal, que actúa de manera imparcial.<sup>10</sup>

El Sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el

---

<sup>10</sup> LUCERO, Espinosa Manuel. "TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN". Ed. Porrúa S.A., México, 1992.

ejercicio del poder público necesariamente se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulan, por lo que, cuando los actos de autoridad se formulen en contravención al ordenamiento legal, deben ser corregidos. Por lo tanto, ante la posibilidad de que la administración pública actúe de manera ilegal se constituyen medios de protección administrativos y jurisdiccionales a efecto de que se extingan los actos administrativos contrarios al Derecho, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones. Es por ello que este control comprende dos apartados:

Por una parte nos encontramos dentro del Control Jurisdiccional, el Control de la Constitucionalidad de los actos administrativos con el fin de examinar la conformidad de actividades administrativas respecto de textos fundamentales y por otra parte, nos encontramos con el Control de la Legalidad que permite a los tribunales revisar el fundamento legal de las diversas categorías de actos administrativos.<sup>17</sup>

Existen pues, dos tipos de medios para controlar la legalidad y el actuar de los funcionarios de la administración pública, tales medios son los directos y los indirectos.

#### **a) MEDIOS INDIRECTOS DE CONTROL JURISDICCIONAL.**

Dentro de este tipo de control a los actos de los funcionarios administrativos el gobernado afectado no tiene intervención alguna ya que constituyen mecanismos de auto-tutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores, y que consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad. En el mismo sentido se encuentra control de tipo político y social, que puede influir ante las autoridades administrativas en defensa de los gobernados.

#### **b) MEDIOS DIRECTOS DE CONTROL JURISDICCIONAL.**

Por otra parte, se encuentran los medios directos sobre la actuación de los

funcionarios de la Administración en los cuales la participación de los gobernados es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar dicha forma de control. En este tipo de control se encuentra el recurso administrativo así como los procesos jurisdiccionales ya sea ante tribunales jurisdiccionales o administrativos. Constituye una garantía para la protección de los derechos de los gobernados y tienen como fin la revisión de la legalidad de la actuación administrativa, con el propósito de encauzarla dentro del marco legal.<sup>17</sup>

Es así como se intenta organizar la defensa de los derechos subjetivos con el interés público que gestiona la Administración Pública.

El Control Jurisdiccional de los actos de la administración se estudiará a fondo en el Capítulo Segundo del presente trabajo, ya que, a efecto de estudiar la Justicia impartida por nuestros órganos en nuestro sistema, debemos dejar claramente establecida la relación entre el control jurisdiccional de la administración con los órganos encargados de llevar a cabo dicha función.

#### **1.6. INSUFICIENCIA DEL CONTROL DE LEGALIDAD:**

No obstante de que en materia fiscal fueron tomados en cuenta a efecto de controlar la legalidad de los actos lo relativo a el Sistema Francés y el Angloamericano así como el establecimiento de tribunales administrativos y la competencia con que cuentan de igual manera los tribunales judiciales para resolver cualquier tipo de controversia que se suscite acerca de la legalidad de los actos, de la actuación del funcionario y de los demás actos que dañen la esfera jurídica del particular, aún no se ha llegado a un régimen óptimo en que se pueda brindar la suficiente defensa al particular; los supuestos que se prevén en las leyes acerca de la legalidad, nulidad y anulación de los actos es insuficiente y poco se

---

<sup>17</sup> Idem, p. 22.

<sup>18</sup> Idem, p. 15.

ha trabajado en los últimos años en que se perfeccionen las formas en que la Autoridad deja al particular la defensa de sus intereses. Es por ello que se considera que la legislación debería tomar en consideración la insuficiencia de tales medios de control y que se implante un nuevo sistema que se adapte a nuestros días.

Consideramos que esta insuficiencia de control de la legalidad y jurisdiccional puede subsanarse en gran parte con el sometimiento que se haga del control jurisdiccional al Poder Judicial, esto es, se propone que el Tribunal Fiscal de la Federación dependa y se organice dentro del Poder Judicial, sometimiento que tiene su razón de ser en el hecho de que este Tribunal realiza una tarea materialmente jurisdiccional, su labor esencial es el dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la Autoridad. Como se puede apreciar, dicha actividad correspondería como es planteado en la División de Poderes, que supuestamente impera y se encuentra establecida en nuestra legislación, al Poder Judicial ya que, por su naturaleza jurídica es el órgano encargado de llevar a cabo dicha función. ¿Con qué seguridad jurídica cuenta un particular, si un acto es dictado, examinado y sancionado por la misma autoridad?

No es suficiente la tarea que realizan nuestros tribunales contencioso administrativos respecto de la administración de justicia, o dicho de otro modo, respecto de la impartición de justicia, ya que el control de la legalidad y jurisdiccional, por su naturaleza debe tramitarse y resolverse por un tribunal que cuente con los elementos indispensables para cumplir con tales funciones, no obstante de reconocer que nuestro tribunal contencioso administrativo de acuerdo a sus posibilidades, a realizado una tarea impresionante en la impartición de la justicia, se considera que faltan detalles de vital importancia en su organización, preparación del personal a su servicio, y desempeño.

Aunado a lo anterior, creemos que es inoperante el que, el Tribunal Fiscal como un órgano que se encuentra ubicado fuera del ámbito del Poder Judicial, al conocer de una controversia que se suscita entre el particular y la Autoridad Administrativa, actúe con imparcialidad y decida si es procedente o no la validez de un acto con la declaración de la Nulidad, ya sea lisa y llana o bien para efectos de que la misma Autoridad que

comete un acto que se encuentra viciado pueda volver a emitir de nuevo el acto en el que se subsanen deficiencias que debieron de evitarse en la primera emisión y no después, cuando un tribunal pone de su conocimiento que emitió ilegalmente un acto, pero que es en ese momento en el que puede investirlo de legalidad. Si se dicta, se revisa y se resuelve un conflicto de un acto por autoridades vinculadas entre sí ¿Qué pasa con la seguridad jurídica del particular agraviado? ¿Entonces, la autoridad puede emitir un acto cuantas veces se requieran y el particular debe soportar las cargas?; es en este momento, en el que se puede suponer por el particular el que falta imparcialidad por dicho Tribunal, ya que, si esta dando la oportunidad a la misma autoridad de emitir nuevamente un acto en el que se corrijan irregularidades, ¿Está actuando realmente conforme a Derecho o satisfaciendo sus intereses?

Estos aspectos, son los que se considera que, quizá no perfeccionen completamente nuestro sistema, pero, por lo menos, es un paso a efecto de considerar que nuestro Estado de Derecho se encuentra en la Imperiosa Necesidad de Perfeccionar la forma de su funcionamiento y de la impartición de su justicia.

Puede concluirse que la Autoridad, a efecto de llevar a cabo sus facultades y funciones cuenta con elementos que la ley le concede y establece, por lo que, a efecto de la recaudación, gestión y utilización de sus recursos, que se traducen en la actividad financiera que lleva a cabo el Estado, se le imponen los lineamientos y pautas necesarias para cumplir con sus objetivos y los cuales deben orientarse al gasto público. Sin embargo, para que la autoridad lleve a cabo dicha actividad dentro de sus facultades debe reconocer y respetar a los particulares, sus derechos, sus obligaciones, sus facultades y actividades que realiza. Es decir, a efecto de garantizar al particular que se lleve a cabo por el Estado las actividades, funciones y facultades permitidas y con ello se le respeten las suyas es por ello que se encuentra el ESTADO DE DERECHO, que como quedó plenamente expuesto en el presente capítulo, con un Estado de Derecho que delimite, autorice y controle el que hacer de la autoridad por medio del Principio de Legalidad, garantiza que se le respete al particular dicha actuación y de no ser así, es por lo que se otorgan a favor del particular los medios directos o indirectos de control, ya sean administrativos o jurisdiccionales por

medio de los que pueden hacerse valer los derechos que estima fueron violados por la autoridad en la emisión o ejecución de un acto, ya sea por no haber sido dictado conforme a la ley o por carecer o exceder de facultades de dichos órganos. Sin embargo, no termina así la tarea de nuestro sistema de controlar la actuación de la autoridad y la de los particulares, por que, no obstante el gran avance que se ha tenido a través de la historia, aún queda mucho por hacer ya que todavía se encuentra incompleta y precaria su tarea y esto no nada más por el legislador sino por la actuación de las autoridades e incluso por los propios administrados o particulares, por lo que se llega a hablar de un Tribunal Fiscal, órgano autónomo ubicado fuera del ámbito del Poder Judicial que se le asigna tarea jurisdiccional, naturaleza jurídica de dicho órgano que se tratará en el capítulo siguiente y la conveniencia de su reubicación en nuestro sistema, así como del sentido que tienen sus resoluciones.

Pues bien, después de la visión que tenemos del control de legalidad y constitucionalidad en nuestro ordenamiento, procedemos a hacer un estudio de la forma en que se resuelven las controversias por nuestros tribunales, así como los antecedentes que tenemos de la forma en que funciona el contencioso administrativo en nuestro país.

## II.- SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS POR NUESTROS TRIBUNALES.

La solución de controversias, es decir, la función jurisdiccional se ejerce por medio, de organismos denominados tribunales, los cuales tienen la tarea fundamental de dirimir controversias.

Un tribunal merece este nombre si sus miembros tienen asignadas las garantías judiciales que son indispensables para su autonomía, independencia y dignidad.<sup>19</sup>

Tomando el concepto genérico de un tribunal tenemos que como tal, el diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara nos lo define de la siguiente manera:

“Órgano de jurisdicción destinado a la aplicación del derecho por la vía del proceso.”<sup>20</sup>

Ahora bien, los tribunales pueden clasificarse de acuerdo a su competencia, a su jerarquía o a su pertenencia a uno de los poderes del Estado. Así como podemos encontrar la existencia de tribunales en un orden jurídico constitucional, otro federal y varios órdenes estatales o locales. Por lo que, de acuerdo a esta división existirían órganos jurisdiccionales de carácter constitucional, de carácter federal y de carácter estatal.<sup>21</sup>

Fix Zamudio establece que el personal que se encuentre “impartiendo justicia” al momento del ejercicio de la función jurisdiccional debe ser personal capacitado y organizado por profesionales en dichas funciones, y para ello, considera importante y conveniente que los jueces, ministros y magistrados, al momento de ejercitar las facultades de administración de justicia cuenten con la preparación adecuada.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> CARPIZO, Jorge. “ESTUDIOS CONSTITUCIONALES”. U.N.A.M., México, 1991, p. 173.

<sup>20</sup> DE PINA Rafael y Rafael de Pina Vara. “DICCIONARIO DE DERECHO”. Porrúa, México, 1995.

<sup>21</sup> FIX, Zamudio Héctor y Cossío Díaz José Ramón. “EL PODER JUDICIAL EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO”. Fondo de Cultura Económica, México, 1995. p. 139.

Respecto al Tribunal Fiscal, éste es definido por el Diccionario de Derecho como “el órgano de la administración de justicia de carácter especial, destinado a la aplicación jurisdiccional del derecho fiscal.”<sup>22</sup>

El control Jurisdiccional puede ser ejercido por cualquier órgano del Estado que tenga asignada tal tarea. No existe uniformidad de legislaciones respecto de los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, pero mientras en unas apenas existe una diferenciación en el seno mismo de la Administración, en otras se encarga el control de que se trata a los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial en tanto que finalmente, en las demás, dicho control pertenece a tribunales independientes del Poder Judicial, pero también desvinculados de la Administración activa o sea, los tribunales administrativos.<sup>24</sup>

En nuestro sistema, el Control Jurisdiccional es ejercido por el contencioso-administrativo, esto es, por un órgano independiente y autónomo, no obstante de encontrarse ubicado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, que tiene por objeto principal el dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y alguna Autoridad Administrativa.

Sin embargo, si el anterior medio de defensa fue agotado por el particular y la resolución a su acción intentada fue negada, existe la posibilidad de interponer el Juicio de Amparo ante los Tribunales Colegiados que dependen del Poder Judicial de la Federación, con lo cual, y tal como sabemos, nuestro sistema es un SISTEMA MIXTO, esto es, las controversias se resuelven formalmente por un poder pero a la vez materialmente por otro de ellos.

En este momento debemos recordar que en sentido material la facultad de dirimir una controversia la tiene el contencioso administrativo, sin embargo, formalmente y sin perder de vista nuestra división de poderes dicha función la tiene el Poder Judicial, esto es,

---

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>24</sup> DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara, op. cit.

el tribunal encargado de la solución de un conflicto.

Es importante el conocer la forma en que opera nuestro Sistema, esto es, el Sistema Mexicano que por disposición del artículo 49 de nuestra Carta Magna se divide en tres poderes, el Legislativo, que crea y forma las leyes y su función es primordialmente política, el Ejecutivo que es aquel que representa a nuestra Federación como una república y administra nuestros recursos y el Judicial que tiene como función principal el dirimir las controversias.

A continuación haremos un pequeño bosquejo a la organización de nuestro Poder Judicial y posteriormente examinaremos la forma en que se organiza el contencioso administrativo, esto es, el Tribunal Fiscal de la Federación, y entonces conoceremos la razón de que dicho órgano se encuentre fuera del Poder Judicial de la Federación, que por la naturaleza del tribunal fiscal, debería ser parte de este poder.

## **2.1. CONTROL JURISDICCIONAL DENTRO DE TRIBUNALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

De acuerdo con las anteriores definiciones, dentro de nuestro ordenamiento constitucional y en específico dentro del Capítulo IV de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se regula lo relativo al Poder Judicial de la Federación y es de acuerdo a la división de poderes establecida por el artículo 49 de nuestra Carta Magna, sistema que impera en nuestro país, este Poder es el indicado para resolver sobre las controversias jurisdiccionales que se susciten respecto a nuestro orden jurídico.<sup>24</sup>

Aun que, tal como Gómez Lara afirma, "el que se confie al Poder Judicial en principio la potestad jurisdiccional no prejuzga ni tampoco excluye la posibilidad de existencia de tribunales que no pertenezcan al Poder judicial, pero, en cualquier forma, al ser

---

<sup>24</sup> GABINO, Fraga. "DERECHO ADMINISTRATIVO", op. cit. p. 443.

<sup>25</sup> FIX,, Zamudio Héctor y Cossio Díaz Jose Ramon. "EL PODER JUDICIAL EN EL ORDENAMIENTO

tribunales, implican una organización de tipo judicial”<sup>26</sup>

En el artículo 94 de nuestra Carta Magna se establece: *“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.”*

Así mismo en su quinto párrafo se establece que el órgano facultado de organizar los tribunales dentro de este sistema es el Consejo de Judicatura Federal que será el encargado de asignar la competencia territorial, división en circuitos, número y en su caso, especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Cabe mencionar que recientemente fue adicionado el Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial de la Federación, ya que antes de la reformas constitucionales y legales llevadas a cabo con fecha 22 de agosto de 1996 y 22 de noviembre de 1996 se consideraba el Tribunal Electoral como un Tribunal especializado autónomo con facultad para dictar sus fallos situándose dentro del Poder Ejecutivo, tal y como se encuentra en este momento el Tribunal Fiscal de la Federación. Sin embargo, los legisladores consideraron, después de un arduo trabajo y de un sin fin de propuestas, la conveniencia de su reacomodo para considerarse como un tribunal especializado dentro del Poder Judicial y es por ello que el artículo 99 de nuestra Carta Magna nos indica cual es la organización, competencia y facultades de dicho tribunal, además de encontrarse específicamente su organización en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no obstante de contar con sus leyes específicas como el Código Federal de Instituciones y Procesos Electores, la Ley de medios de impugnación en materia electoral y otras por el estilo.

---

MEXICANO” Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

<sup>26</sup> GÓMEZ, Lara Cipriano, “TEORÍA GENERAL DEL PROCESO”, Ed. VI, 1983, p. 51.

La competencia de los tribunales de la Federación es atribuida por el artículo 104 de nuestra Carta Magna, el cuál a la letra dispone:

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

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

*I- B.- 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 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los tramites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;*

*II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.*

*III.- De aquellas en que la Federación fuese parte;*

*IV.- De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*V.- De las que surjan entre un Estado y uno mas vecinos de otro, y*

*VI.- De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.*

Puede observarse que en su fracción II el artículo transcrito con anterioridad da la facultad al tribunal federal de conocer del recurso de revisión que se interponga contra las resoluciones definitivas emitidas por los tribunales de lo contencioso administrativo de los estados, esto es, da la facultad de que, el tribunal dependiente del Poder Judicial de la Federación revise una sentencia dictada por un tribunal autónomo e independiente que se encuentra dentro de la esfera del Poder Ejecutivo.

Se considera que el legislador esta plenamente consciente de que, la justicia administrativa, esto es, el que un tribunal administrativo autónomo decida sobre una controversia que se suscita dentro del poder en el cual se encuentra ubicado, se considera como incompleta y parcial y carente de seguridad jurídica y es por ello que, como última instancia, instaura el procedimiento relativo al recurso de revisión en caso de que exista inconformidad con la sentencia que se dicte por la errónea valoración de los argumentos hechos valer por la parte afectada.

Dentro del mismo capítulo Cuarto de nuestra Constitución se regulan las atribuciones que se le confieren a los tribunales dentro de este sistema, esto es, en los artículos que se ubican en este capítulo se establece cual es la función de la Suprema Corte como Corte Suprema en nuestro ordenamiento.

Así mismo, se establecen en los artículos 103 y 107 las bases y el procedimiento que debe acatarse para tramitarse el Juicio de Amparo cuando se transgreden las garantías individuales de un individuo y así en específico y en relación con la materia administrativa, en la fracción III del artículo 107 se establece que *cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los siguientes casos:*

*a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo;*

*siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias, dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.*

*b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan y,*

*c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio”;*

Continúa la fracción IV argumentando:

*“IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión”;*

Además, las fracciones V, VI y VII establecen:

*“El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:*

*b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio, dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.*

*VI.- En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;*

*VII.- El amparo contra actos en juicio, fuera del juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia constitucional.*

Podemos observar que los Tribunales dependientes del Poder Judicial de la Federación se encuentran organizados conforme a una normatividad que se encuentra contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Esta ley sufrió reformas considerables con la integración del Tribunal Electoral dentro de su ámbito, quedando una ley vigente que organiza y jerarquiza debidamente a los órganos pertenecientes.

De acuerdo a lo dispuesto por la "Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación" el Poder Judicial de la Federación se ejerce por "la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el tribunal electoral, por los tribunales colegiados de circuito, los tribunales unitarios de circuito, los juzgados de distrito, el consejo de la judicatura federal, el jurado federal de ciudadanos y los tribunales de los estados y del distrito federal".

Así mismo la citada ley establece la integración y funcionamiento de cada uno de los tribunales, contando cada uno de ellos con sus facultades y atribuciones.

En concreto en el título décimo primero, se regula al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cuál como se ha hecho mención anteriormente, no hace mucho que pertenece a este poder, y se puede observar que gracias a las reformas llevadas a

cabo tanto en la citada ley, como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en las demás leyes aplicables en el año de 1996, contamos con un tribunal constitucional que depende del Poder Judicial y que se organiza y funciona como un tribunal especializado autónomo y que no viola más la división de poderes, ya que, al ser su función la resolución de controversias y al ser la naturaleza de la creación del Poder Judicial la jurisdiccional, es en este poder en donde corresponde estar organizado.

Dentro de este título, décimo primero de la “Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, se contienen 58 artículos que regulan la organización de este tribunal.

Ahora bien, tomando en cuenta la materia administrativa, los tribunales colegiados de circuito tienen la atribución de conocer en materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales:

De acuerdo al artículo 52, los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

*I.- De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.*

*II.- De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;*

*III.- De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;*

*IV.- De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de*

*la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente.*

*1.- De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido o que afecten a personas extrañas al juicio*

El procedimiento llevado a cabo por los mencionados funcionarios en materia de Amparo es mencionado y tratado con posterioridad, así nos damos cuenta de la instancia con la que cuenta el particular a efecto de que se revise y subsane una actuación de actividad administrativa, es decir, del Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta es la organización que encontramos, a grandes rasgos, respecto del Poder Judicial de la Federación y que nos servirá su estudio a efecto de considerar lo relativo al Tribunal Fiscal de la Federación, que se estudiara a continuación.

## **2.2.- CONTROL JURISDICCIONAL POR OTROS TRIBUNALES**

Después de un pequeño bosquejo de lo que en ley se establece respecto a nuestros tribunales ubicados dentro del Poder Judicial de la Federación, estudiaremos lo que al efecto se establece respecto de los tribunales especializados que no se comprenden dentro de este poder y que realizan la misma función jurisdiccional, no obstante de no encontrarse dentro del Poder facultado para ello.

Podemos encontrar órganos jurisdiccionales en materia laboral que encuentran su fundamento en el artículo 123 constitucional y que se denomina Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que conoce de las controversias suscitadas entre el Departamento del Distrito Federal y sus trabajadores, así como será competencia de las Juntas de conciliación y arbitraje, de carácter local y de carácter federal.

Encontramos los tribunales agrarios, que tienen su base en la fracción XIX del artículo 27 constitucional que dispone: "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y en general para la administración de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de senadores, o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. La ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia

Los tribunales militares que encuentran su base en el artículo 13 constitucional que dispone lo siguiente: "Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre persona que no pertenezca al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

Además de encontrar su fundamento en lo dispuesto por la fracción XIV del artículo 73 constitucional, el artículo 118 fracciones II y III, así como el artículo 122 constitucional. Es por ello que se considera el carácter federal de dicho tribunal, y así lo dispone el artículo 2 de la "Ley Orgánica de los Tribunales Militares", que se integran por el Supremo Tribunal Militar, por jurados militares ordinarios y extraordinarios por jueces militares, cada uno de ellos habrá de considerarse como órgano jurisdiccional propio del orden federal."

## **2.3. CONTROL JURISDICCIONAL POR EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

Es bien sabido que nuestro Tribunal Contencioso Administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra ubicado al igual que los tribunales tratados en el apartado anterior fuera del Poder Judicial, esto es, se considera un tribunal autónomo e independiente que puede dictar sus fallos con plena libertad y autonomía.

A efecto de tener clara la regulación y ubicación de nuestros tribunales contencioso administrativos, se considera conveniente el estudiar sus antecedentes así como las principales reformas que se han venido suscitando dentro de nuestras leyes y su regulación en nuestra Constitución.

### **2.3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.**

#### **2.3.1.1. INTRODUCCIÓN.**

El Contencioso Administrativo constituye un medio de Control Jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se vean afectados por actos administrativos ilegales. Este es el medio de defensa jurisdiccional con el que cuentan los particulares cuando les afecta un acto administrativo por vulnerar sus intereses.

Este vocablo significa contienda, litigio, pugna de intereses. En el ámbito del Derecho Administrativo se refiere a una jurisdicción especial encargada de resolver los litigios, las controversias y las pugnadas entabladas entre los particulares y la administración pública.

Por lo tanto, el contencioso administrativo lo constituyen exclusivamente

---

<sup>23</sup> FIX, Zamudio Héctor y José ... op. cit.

los actos de los órganos integrantes de la Administración pública, centralizados o descentralizados, emitidos por los actos de la gestión administrativa, y no los que correspondan a su actividad política o gubernativa, ni los derivados del Derecho Privado.

"La materia Contencioso Administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agraviar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquélla, de algún modo, la norma legal que regla su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses."<sup>28</sup>

Podemos concebir el Contencioso Administrativo, desde dos puntos de vista:

1. - Desde el punto de vista Formal, se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias que provoca la actuación administrativa, ya que se trata de tribunales especializados ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo.

2. - Desde el punto de vista material, se manifiesta cuando la controversia se genera por un acto de la administración que lesiona derechos o intereses de los particulares, sin importar el órgano que conozca de la controversia, ya sean administrativos o judiciales.<sup>29</sup>

Es de vital importancia ya que es uno de los propósitos fundamentales, el tener claro el por qué se estructura de la manera en que se encuentra nuestro contencioso administrativo, así como el por qué del uso de ciertos mecanismos, actos, defensas, etc.

Nuestro sistema está influenciado por dos sistemas extranjeros de los cuales ninguno de ellos se aplica en su totalidad, puesto que los dos influyen de alguna manera en el nuestro.

---

<sup>28</sup> ARGANARAS, Manuel J., "TRATADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955.

<sup>29</sup> LUCERO, Espinosa Manuel, "TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTI EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN", Editorial Porrúa, México, D. F., 1992, p. 17-18.

Por un lado y tal como lo afirma Manuel Lucero<sup>30</sup>, existe el "*Sistema Francés*", este se caracteriza por la creación de tribunales administrativos dentro del poder Ejecutivo, que dirime las controversias entre los particulares y la Administración.

Este sistema surge de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, al no quedar ninguno sometido al otro. El Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales habría dependencia de un poder a otro: opinión que no es compartida por nosotros puesto que por la división de poderes que rige en nuestro ordenamiento legal, de ser correcto el que la administración se juzgue por sí sola sin someterse a los tribunales judiciales trae como consecuencia el que dicha Administración realice dos funciones, la Administrativa y la Jurisdiccional y por tanto dicha actuación viola la división de poderes y vulnera lo dispuesto por nuestro sistema legal.

Dentro de este sistema, son dos las formas más importantes de lo contencioso administrativo, *el contencioso administrativo de anulación y el contencioso administrativo de plena jurisdicción*.

El de **Anulación**, sólo persigue el restablecimiento de la legalidad, violada por la administración pública cuando se ha actuado por exceso de poder, por lo que se manifiesta cuando el acto administrativo se ha emitido:

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

El de **Plena Jurisdicción**, al versar sobre derechos subjetivos, no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

Por otro lado, nos encontramos el sistema Angloamericano, en el cual y a diferencia del sistema Francés los tribunales que conocen de tales controversias pertenecen al Poder Judicial.

Este sistema, con otra interpretación de la división de poderes, atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en el Poder Judicial, porque considera que la función jurisdiccional debe ser realizada por este poder, porque de lo contrario habría duplicidad de funciones y se violaría la actividad jurisdiccional.

A este respecto se quiere hacer mención, de la importancia que reviste en un sistema de división de poderes como es el nuestro el que las funciones de los poderes se encuentren debidamente atribuidas a cada uno de ellos, es decir, la función jurisdiccional debe corresponder, tal como lo dispone nuestro sistema, al Poder Judicial, por que dicho poder cuenta con los elementos tanto humanos como materiales para desempeñar dicha tarea, aún y cuando las controversias que se susciten provengan de la Administración y ésta se encuentre ubicada dentro del Poder Ejecutivo, se considera, que la función de conocer de dichos litigios debe ser del Poder Judicial y no, como se pretende y se legisla en nuestro sistema del Poder Ejecutivo, pues con ello se viola la división de poderes de nuestro ordenamiento, y se duplica la función de impartir justicia, lo cual se demostrará con posterioridad en el presente Capítulo.

En nuestro Sistema tienen aplicación los dos sistemas, por un lado el

---

<sup>10</sup> Ibidem.

Derecho Francés y por el otro, el sistema Anglosajón. Existe la vía de Amparo, por lo que para este tipo de actos se ha establecido el Sistema Anglosajón. Y por el otro lado se han establecido en nuestro país Tribunales locales basados en el Tribunal Fiscal de la Federación de este Sistema Francés.

No obstante que se han establecido los tribunales administrativos del Derecho Francés, no implica el abandono al sistema judicialista mexicano, en tanto que existe la intervención de los tribunales judiciales en la decisión final de las controversias administrativas, ya que las resoluciones que lleguen a dictar los tribunales administrativos, son impugnables ante los Tribunales Colegiados de Circuito, por las autoridades, por el recurso de revisión o por los particulares por medio del amparo administrativo, es por ello que se dice que se ha inspirado nuestro Derecho en los dos sistemas antes expuestos.

### **2.3.1.2. ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO:**

El primer antecedente de este sistema se dio en la Constitución de 1824 en donde se adoptó un Consejo de Gobierno que gozaba de ciertas facultades de consulta y dictamen en ciertos negocios de la administración pública, pero carecía de facultades jurisdiccionales que tenía el modelo original.<sup>11</sup>

Años más tarde, las bases constitucionales del 23 de octubre de 1835, en su art. 13 prevén la expedición de una ley para organizar un Tribunal de revisión de cuentas. Una de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 incluyó los Tribunales de Hacienda como órganos del Poder Judicial de la República. Por ejemplo en el artículo 1 de la Ley Quinta reaparecen los Juzgados de Hacienda con competencia específica y limitada.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> CARPIZO, Jorge, "ESTUDIOS CONSTITUCIONALES", Ed. U.N.A.M., México, 1991, p. 178.

<sup>12</sup> CARRILLO, Flores Antonio, "ORIGENES Y DESARROLLO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION", Un testimonio, "REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION", Tercer número, 1966, p. 23.

Las bases orgánicas, expedidas en 1843 conservaron dentro del poder judicial a los Juzgados de Hacienda creados por las Siete Leyes Constitucionales para conocer el contencioso tributario.

El Acta Constitutiva de Reforma de 1847 restablece el Sistema Federal y la Constitución de 1812, constituyendo los Tribunales del Poder Judicial Federal que conocerían de lo Contencioso Tributario Federal dentro de los mismos términos de la Constitución de 1824.<sup>33</sup>

No fue sino hasta el establecimiento del Contencioso Administrativo tomado del sistema Francés que tiene su antecedente en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de noviembre de 1853, conocida como *Ley Lares*, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales intervenir en cuestiones de la administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, con lo que se concede al Consejo del Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer cierto tipo de controversias y separa claramente a la Autoridad Administrativa de la Judicial, estableciendo expresamente que “no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.”<sup>34</sup>

Se dio la Revolución de Ayutla y entonces se expidió el Estatuto Provisional de la República Mexicana; se reconoció la Ley de Juárez del 23 de Noviembre de 1855, en la que se suprimen los tribunales y jueces de hacienda, y la competencia que éstos tenían pasó a los jueces ordinarios.

Así las cosas, en la Constitución de 1857 la Justicia Administrativa en México por disposición de la fracción I del artículo 97, se manejaba por medio de los Tribunales de la Federación que les permitía conocer de las controversias suscitadas sobre

---

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> LUCERO, Espinosa Manuel, “DERECHO ADMINISTRATIVO”, p. 448.

el cumplimiento y aplicación de leyes federales.”

Bajo el Régimen del Imperio de Maximiliano se expidió la Ley de lo Contencioso Administrativo del 1 de Noviembre de 1865 que también establecía el Consejo de Estado, la cual le atribuía la facultad de formar el Contencioso Administrativo.

Sin embargo, la Constitución de 1857 perduró hasta la de 1917 y se dio competencia a los jueces de Distrito de Primera Instancia para resolver las controversias surgidas con motivo de la aplicación de las leyes federales sobre la legalidad de los actos y procedimientos administrativos.<sup>55</sup>

En el presente siglo, se estableció la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, creada por la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigentes del 21 de febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley del Impuesto sobre la Renta del 18 de marzo de 1925. Esta junta revisora conocía de las reclamaciones que se formularan contra las resoluciones de las Juntas Calificadora, al calificar las manifestaciones de los causantes interpuestas tanto por los causantes como por las oficinas receptoras.

Más tarde el Presidente Lázaro Cárdenas, en uso de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la Unión en Decreto del 30 de Diciembre de 1935, para la Organización de los Servicios Públicos Hacendarios, creó la *Ley de la Tesorería de la Federación*, en donde se arribó a la conclusión de crear el Tribunal Fiscal de la Federación que “no significa otra cosa sino que en la materia tributaria se abandona, por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial”. Dicha ley establecía en su capítulo V un *JUICIO DE OPOSICIÓN*, que se promovía ante los Juzgados de Distrito de la jurisdicción del opositor y se presentaba dentro de los 30 días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y de los gastos de ejecución. Si

---

<sup>55</sup> Ibidem, p. 450.

<sup>56</sup> CARRILLO, Flores Antonio, op.cit.

transcurrido el término anterior no se formulaba la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa y la oficina exactora continuaba adelante con el procedimiento de ejecución en caso de no recibir un aviso del Juzgado de Distrito, en el que se anunciara que se había presentado la demanda, y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.<sup>17</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación justificó dicho recurso como un medio de defensa, pues declaraba improcedente el amparo si se agotaba ese juicio de oposición ante el Juzgado de Distrito. Sin embargo, se observó que no era el camino adecuado para resolver una controversia entre la Hacienda Pública y el Contribuyente, porque era un juicio largo y deficiente y muchas veces el contribuyente perdía interés en el juicio al otorgar la garantía del interés fiscal. Esto frenaba al fisco en su acción de cobro, pues luego, por falta de promoción, el juicio envejecía y no se veían soluciones prácticas y rápidas.

El 27 de Agosto de 1936 se elaboró la *Ley de Justicia Fiscal* que estableció al Tribunal Fiscal de la Federación como un Tribunal con autonomía para dictar sus fallos por delegación de facultades que la propia ley establece, es decir, un Tribunal Administrativo de Justicia Delegada. Con este Tribunal se suprimió el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, y se derogaron los preceptos de la Ley Organica de la Tesorería de la Federación que establecían el Juicio de oposición aludido y los asuntos pendientes de resolución ante tales órganos y dicho juicio, pasaron al Tribunal Fiscal para su resolución.<sup>18</sup>

Este tribunal generó muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial y que mientras el Poder Judicial tuviese

---

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> LUCERO, Espinosa Manuel, op.cit., p. 458.

conocimiento de los asuntos contencioso administrativo a través del amparo, la Constitución no sería violada.

Dicho tribunal adquirió carta de ciudadanía, pues como señala Don Antonio Carrillo Flores:

"Permitir que la administración, a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aun impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que después de 30 años puede ya calificarse como certera. Pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era, un paso muy audaz en 1935".<sup>30</sup>

Esta ley tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y al día siguiente entró en vigor el *Código Fiscal de la Federación* que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria en un procedimiento económico coactivo y previó las infracciones y sanciones, lo cual constituyó un gran avance para la regulación tributaria mexicana.

A fin de dar un sustento constitucional al Tribunal fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1967.

En la del 30 de Diciembre de 1946 se crea un *recurso de revisión* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y el 30 de Diciembre de 1948 se publicó la Ley que creó el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad, promovidos contra resoluciones

de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.<sup>40</sup>

El 19 de Enero de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo *Código Fiscal de la Federación*, mismo que evolucionó la legislación tributaria con el objeto de obtener una correcta tributación por parte de los habitantes en bien de su desarrollo económico. Si bien no constituía un avance extraordinario, podemos considerar que en éste se reestructuró el anterior, al asumir un carácter estrictamente judicial, se corrigieron errores de técnica administrativa así como las lagunas existentes y se eliminaron las normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal, las cuales se consignaron en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Tal como las disposiciones relativas a la integración, funcionamiento y facultades del Tribunal Fiscal de la Federación las cuales serían reguladas por la citada ley.

Los particulares sólo tenían a su disposición el recurso de queja, en cambio, las autoridades podían agotar, al igual que los particulares, el de queja y en forma exclusiva el de revisión ante el Tribunal en Pleno así como el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El recurso de queja contra las sentencias emitidas por las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, procedía cuando se emitían violando una jurisprudencia establecida por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación y se tramitaba ante el propio Pleno. Además, para los efectos del amparo, se consideraba obligatoria su interposición.

Por lo que este Código contemplaba el recurso de reclamación, el de queja, y por último el de revisión fiscal.

Por tanto quedaron abrogadas las leyes del 30 de diciembre de 1946 y del 29 de diciembre de 1948.

---

<sup>40</sup> En su obra EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Un testimonio. Ed. 1966 p. 9.

<sup>41</sup> LUCERO, Espinosa Manuel, op. cit., o. 460.

Administrativo, áreas administrativas de la competencia federal como son las comunicaciones y transportes, de comercio, industria, gobernación y otras. Con esto se permite que subsistan las defensas de los particulares tan sólo mediante el juicio de amparo que pueden presentar ante los Juzgados de Distrito, los que siguen conociendo actos de autoridades de estas ramas del derecho administrativo. Las materias agraria, electoral, de competencia económica del Estado, administrativo del trabajo y la competencia constitucional del Ministerio Público, las consideramos como jurisdiccionales administrativas especiales y cada una de ellas tiene reglamentaciones y órganos jurisdiccionales de defensa teniendo la toma de decisión propia como son los Tribunales agrarios, electorales, Juntas de Conciliación y Arbitraje, Tribunales de Arbitraje internacional entre otros.

En 1976 de igual manera, el artículo 73 constitucional otorgó facultades al Congreso de la Unión para establecer tribunales administrativos.

Se reforma el *Código Fiscal de la Federación* el 2 de febrero de 1978 así como la *Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación*, en donde se modificó substancialmente la estructura del Tribunal Fiscal de la Federación. Entraron en vigor paulatinamente a partir del 1 de Agosto de 1978.

Con fecha 30 de Diciembre de 1981 se elaboró el último *Código Fiscal de*

El Tribunal Fiscal de la Federación era exclusivamente en materia tributaria, pero con el tiempo se ha ampliado al agregarse la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa como IMSS, el conocimiento de multas por infracción a cualquier norma administrativa federal, asuntos sobre pensiones y demás prestaciones de los miembros del Ejecutivo, de la Fuerza Aérea o de la Armada Nacional, sobre pensiones civiles, sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas de cualquier dependencia federal, sobre responsabilidad de servidores públicos federales, etc.

Estimamos que en el orden federal, es el único que se encarga de aplicarla, quedando inexplicablemente fuera del control de los tribunales de lo Contencioso Administrativo, áreas administrativas de la competencia federal como son las de comunicaciones y transportes, de comercio, industria, gobernación y otras. Con esto se permite que subsistan las defensas de los particulares tan sólo mediante el juicio de amparo que pueden presentar ante los Juzgados de Distrito, los que siguen conociendo actos de autoridades de estas ramas del derecho administrativo. Las materias agraria, electoral, de competencia económica del Estado, administrativo del trabajo y la competencia constitucional del Ministerio Público, las consideramos como jurisdiccionales administrativas especiales y cada una de ellas tiene reglamentaciones y órganos jurisdiccionales de defensa teniendo la toma de decisión propia como son los Tribunales agrarios, electorales, Juntas de Conciliación y Arbitraje, Tribunales de Arbitraje internacional entre otros.

En 1976 de igual manera, el artículo 73 constitucional otorgó facultades al Congreso de la Unión para establecer tribunales administrativos.

Se reformó el *Código Fiscal de la Federación* el 2 de febrero de 1978 así como la *Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación*, en donde se modificó substancialmente la estructura del Tribunal Fiscal de la Federación. Entraron en vigor paulatinamente a partir del 1 de Agosto de 1978.

Con fecha 30 de Diciembre de 1981 se elaboró el último *Código Fiscal de*

la Federación, el cual, entró en vigor el 1 de abril de 1983.

Este Código pretendió dotar al Tribunal Fiscal de la Federación de *plena jurisdicción* para dejar de ser un tribunal de simple anulación. Lejos de lograrlo se incurrió en confusión, ya que se otorgaron facultades al Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones a través de la imposición de sanciones a las autoridades administrativas que no suspendieran el procedimiento de ejecución, sin embargo en el artículo 239 se establece que las sentencias del Tribunal reconocerán la validez o declararán la nulidad de la resolución impugnada.<sup>41</sup>

Uno de los aspectos que a nosotros nos concierne, es lo relativo a las *causas de anulación* por lo que en este código se suprimió como causa de anulación, el desvío de poder, tratándose de sanciones, que *había* subsistido desde la *Ley de Justicia Fiscal*, al consignarla en el inciso d) del art. 56; incluso algunas leyes de lo contencioso administrativo la conservan.

Se establece un procedimiento escrito por lo que respecta al periodo probatorio, sistema que desde hace muchos años fue desechado en el Derecho Mexicano.

El 1 de enero de 1987, se adicionaron las fracciones II y III del artículo 238 en los siguientes términos:

*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.*

Es en este momento cuando se trata de proteger al particular por el legislador en cuanto a la formalidad que debe de revestir una actuación de autoridad, es decir, el propósito del establecimiento de dichas fracciones es el cuidar con mayor severidad la actuación de la Autoridad, como sería en el caso de que se emitan actos o se actúe acatando un determinado procedimiento previsto en las normas que se encuentren establecidas en nuestros ordenamientos legales y con ello, la Autoridad se aboque a la realización de sus actos con mayor respeto tanto a las leyes como al procedimiento, por lo que, si una Autoridad emite o realiza un acto contrario a Derecho o quizá sólo deficientemente, el particular que se encuentra agraviado por dicha actuación podrá acudir ante el Tribunal a exigir que se respete el procedimiento previsto para determinado acto y que se le realice un acto conforme a Derecho y consecuentemente se respete lo dispuesto por nuestra Constitución Política respecto a las Garantías Individuales previstas en los artículos 14 y 16.

El 10 de Agosto de 1987 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas que adicionan la fracción XXIX-H a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten ante la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.<sup>42</sup>

La base constitucional en el ámbito local fue establecida en el artículo 116 en su fracción IV la cual a la letra dispone: *"Las constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena Autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y recursos contra sus resoluciones."*

---

<sup>41</sup> CARRILLO Flores, Antonio, op.cit.

<sup>42</sup> Ibidem.

Tomando en cuenta las necesidades que se incrementan en nuestra Sociedad se considero como pertinente en 1988 reformar nuestro Código Fiscal de la Federación, por lo que entra en vigor la "Ley por la que se reforman, adicionan y derogan disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas"

Dicha Ley reformó el artículo 237 relativo a las causas de anulación en el sentido de que cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia deberá examinar y resolver cada uno de ellos, aun cuando considere fundado alguno; aunque cabe mencionar que posteriormente por Jurisprudencia se determinó que cuando uno se encuentra fundado es innecesario el estudio de los demás.

En 1991 entro en vigor la "Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales".

Se reformó el artículo 237 en su segundo párrafo quedando como sigue:

*"Cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por omisión de facultades o violación de procedimiento, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar y resolver cada uno, aún cuando considere fundado alguno de ellos. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos fiscales exigidos por las leyes, o por vicios del procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectarán las defensas del particular y trascendencia del sentido de la resolución".*

Estas reformas son importantes en cuanto a que cada una de ellas muestra la incesante tarea del legislador de tratar de adecuar nuestro ordenamiento a las necesidades que se incrementan día con día en nuestra sociedad, no obstante que se considera que la tarea no termina aquí y que a cada momento es necesario ajustar dichas leyes a las

necesidades de la comunidad y al sistema que cada día se perfecciona.

Paulatinamente se ha tratado de demostrar la legalidad de nuestros tribunales administrativos, sin embargo, creemos que no es el camino más adecuado de perfeccionar nuestro Estado de Derecho, ya que se vulneran muchos principios y fundamentos que se estatuyen en nuestras leyes y que se tratan de pasar por desapercibidos, lo cual con la marcha de la aplicación de justicia es evidente.

### **2.3.1.3. REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 16 DE DICIEMBRE DE 1946, 19 DE JUNIO DE 1967 Y DEL 29 DE JULIO DE 1987.**

#### **FUNDAMENTOS DEL DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

En lo relativo a las reformas que se han llevado a cabo respecto de la institución del Tribunal Fiscal de la Federación fue necesario el que se llevaran a cabo una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>43</sup>

La primera reforma que se llevó a cabo fue la del 16 de diciembre de 1946 en su artículo 104 de la Constitución, al que se le adicionó un segundo párrafo y quedó como sigue:

*"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creadas por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos."<sup>44</sup>*

El 25 de Octubre de 1967 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una segunda reforma al artículo 104 de la Constitución en donde se determinó como sigue:

---

<sup>43</sup> MARGAÍN, Manautou Emilio, "DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE ILEGITIMIDAD". Ed. Porrúa, Séptima Edición, México, 1998, p. 69.

*"Las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."*

En el Diario Oficial de la Federación con fecha 8 de octubre de 1974 se publicaron dos reformas que consistieron en agregar dos párrafos a la referida fracción I del artículo 104, quedando en definitiva con los siguientes agregados:

*"Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en casos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativo. La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo."<sup>44</sup>*

Catorce años más tarde, cuando se amplió la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, estos últimos dos párrafos quedaron como a continuación se cita:

*"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-II del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta constitución, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto y en contra de las*

---

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Ibidem.

*resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno."*

Cabe mencionar que por decreto del 25 de febrero de 1987 publicado en el Diario Oficial el 17 de Marzo siguiente, se reformó el artículo 116 de la Constitución con la finalidad de dar facultades a los estados de la República respecto a la Justicia Administrativa; así pues se estableció en su fracción IV:

*"Las Constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento y procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."*

Como se desprende del presente capítulo, el Tribunal con el que se cuenta hoy en día para resolver las controversias en materia Fiscal, es el resultado de una larga evolución legislativa. Su establecimiento se basa en dos sistemas jurídicos completamente diferentes: el Francés por un lado y el Anglosajón por el otro. Del primero de ellos que es el que más influencia tuvo, se toma el establecimiento del Tribunal Administrativo de Justicia delegada en el que dentro del mismo poder se toman y se organizan los órganos que revisarán sus propios actos, así como declararán sobre la legalidad o ilegalidad de una resolución. Del segundo se toma el aspecto jurisdiccional que para nuestro caso se aplica hasta el amparo, ya que se toma como última instancia. Es por ello que es importante el tener claro y conciso cómo surge nuestro sistema, porque es más fácil el comprender el por qué de la actuación de la Autoridad Hacendaria.

#### 2.3.1.4. PROCEDIMIENTO RESPECTO AL CONTROL JURISDICCIONAL POR NUESTROS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.

Cuando la Autoridad Administrativa emite o dicta un acto que se considera fue emitido o dictado contra derecho, es decir, de manera ilegal, el particular puede interponer dos medios de defensa ante las autoridades administrativas. Por una parte, como ya mencionamos, el recurso de revocación ante la propia Autoridad que emitió el acto y por otra, el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual como se ha dejado previamente precisado, se considera como un recurso jurisdiccional con el que cuenta el particular a efecto de hacer valer sus pretensiones y la reparación de sus garantías violadas. En dicho Juicio ante Tribunales Administrativos se hace valer las causales de nulidad a efecto de que la Autoridad estudie el medio de defensa y entonces dicte una resolución conforme a Derecho que le deje en un estado de certidumbre y que por tanto, se declare la ilegalidad de un acto que se considera violado para dicho particular. Sin embargo, la tarea del juzgador no es tan sencilla y menos aún si la legislación no dispone cuestiones concretas y deja facultades discrecionales a dichos funcionarios.

Debemos de considerar lo que al efecto se establece en nuestro Código Fiscal respecto al Procedimiento que debe de seguirse en el desarrollo del Juicio de Nulidad.

Este procedimiento es considerado en nuestra legislación como Procedimiento Contencioso Administrativo, y se encuentra establecido en los artículos 197 al 239 del Código Fiscal de la Federación vigente.

Los juicios de nulidad se deben promover ante el Tribunal Fiscal de la Federación y se regirán por las disposiciones del Título VI del Código siendo supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que no se contravenga el procedimiento.

---

<sup>40</sup> LUCERO, Espinosa Manuel, op. cit.

Ahora bien, las partes en el Juicio, de conformidad con lo que al efecto se establece en el artículo 198 serán:

*I.- El demandante.*

*II.- Los demandados.*

*a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.*

*b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.*

*III.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinada, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales así como*

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

El artículo 199 establece que toda promoción debe estar firmada por quien la formula o tener su huella digital o otra persona que firme a su ruego. En este caso, puede existir la representación de las partes, la cuál deberá acreditarse mediante una copia de poder o escritura pública. Y se puede designar también, tal como se permite en el numeral 200, a licenciados en derecho a efecto de que puedan recibir las notificaciones referentes al juicio, es decir, estos profesionistas, se encontrarán facultados para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

Al igual que en todos los juicios que conocen los tribunales ordinarios, en el procedimiento contencioso administrativo se consideran casos de improcedencia y de sobreseimiento. Estos casos se encuentran establecidos en los numerales 202 y 203 de nuestro Código.

También existen situaciones en las que, no es por el particular afectado que no debe de conocerse de un juicio, por lo que, nuestro ordenamiento en su Capítulo III del Título VI materia de nuestra exposición, establece los impedimentos y las excusas de los funcionarios.

Pasando al escrito de Demanda, que es el medio por el que se hace valer nuestra inconformidad, nuestro escrito debe presentarse dentro de los 45 días siguientes a aquel día en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

Nuestro Código Fiscal nos da la oportunidad de presentar la demanda enviándola por correo certificado con acuse de recibo, si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde está la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectuó en el lugar en que resida el demandante.

El artículo 207 da la facultad a la Autoridad de que interponga el citado medio de defensa dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorables para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

*Los requisitos de la Demanda son:*

*I.- Nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante.*

*II.- La resolución que se impugna.*

*III.- La autoridad demandada o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad.*

*II.- Los hechos que dieron motivo a la demanda.*

*V.- Las pruebas que se ofrezcan, señalándose los hechos sobre los que deban versar la pericial y la testimonial y señalándose los nombres y domicilios del perito y los testigos.*

*VI.- Los conceptos de impugnación y*

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

La omisión de alguno de estos requisitos trae como consecuencia en unos casos el desechamiento y en otros el requerimiento para que se subsanen tales omisiones.

Entonces la demanda se presenta ante el Tribunal Fiscal cumpliendo con los requisitos anteriormente mencionados. Sin embargo, al escrito de demanda deberemos de acompañar ciertos documentos, tal como se establece en el artículo 209 y que son los siguientes:

*Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular de cada dependencia demandada o en su caso, para el particular demandado.*

*El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada o bien, los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal, cuando no gestione en nombre propio.*

*El documento en el que conste el acto impugnado o copia de la instancia no resuelta por la autoridad.*

Para efectos del domicilio de la demandante, se considera aquel que haya sido señalado en la demanda, salvo que se demuestre por la Autoridad lo contrario. Este

domicilio fiscal sirve para recibir notificaciones en caso de no haber sido señalado domicilio diferente de conformidad con el artículo 200.

El artículo 210 de nuestro Código Fiscal establece la posibilidad al particular de ampliar la demanda dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación cuando concurren los supuestos que al efecto dicho numeral establece.

Admitida la demanda se corre traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento.

Si existiera ampliación de la demanda, el plazo para contestar dicha ampliación será de veinte días contándose de aquel siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

La contestación hecha por el demandado debe de contener las consideraciones que impidan se emita una decisión en cuanto al fondo, así como deberá de referirse a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos o negándolo, expresando si los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso, así como deberá expresarse todos los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación y debe de agregar a este escrito las pruebas que se ofrezcan, copias para el demandante y para el tercero, el documento en el que se acredite su personalidad.

Se establecen también en nuestro Código diversos incidentes que deben tomarse en cuenta en la tramitación del procedimiento.

Las pruebas admisibles son de toda clase, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las

autoridades.

También se prevé el supuesto de las pruebas supervenientes, las cuales podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia.

Una vez que se haya concluido la sustanciación del juicio y de que no exista ninguna cuestión pendiente que impida la resolución del juicio, el magistrado instructor diez días después de este hecho notificará por lista 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.

Cinco días después de que se venza el plazo anteriormente mencionado, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa.

Pasando a la sentencia, ésta se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar la resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203 de este Código, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Respecto de las sentencias, el artículo 237 del Código nos establece que éstas estarán fundadas en derecho y se examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos.

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

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

La ilegalidad de una ley puede declararse cuando una resolución demuestre las causales previstas en el artículo 238 que se analizan muy detalladamente a continuación.

*La sentencia puede ser dictada en varios sentidos:*

*I.- Reconociendo la validez de la resolución impugnada.*

*II.- Declarando la nulidad de dicha resolución.*

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

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar el procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva.

Siempre que se de alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238 de este Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución, en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

En artículos subsecuentes del Código Fiscal se establecen los recursos referentes a queja, reclamación y revisión, los cuáles no son motivo del presente instrumento.

Conociendo el procedimiento señalado en nuestro Código Fiscal a efecto de

que un tribunal de lo contencioso administrativo conozca de una controversia por alguna inconformidad de un particular y puesto que se considera que a efecto de la resolución de dicho litigio debe encuadrarse en alguna causa que demuestre la ilegalidad de un acto, es por ello que se analiza en el presente capítulo cuáles son los casos en que procede la declaración de la autoridad respecto al conflicto en sentido negativo o afirmativo y cuales son los elementos que debería de tomarse en cuenta por dicha autoridad para dirimir una controversia.

#### **a) VICIOS DE LA ILEGALIDAD QUE DAN ORIGEN A LA CONTENCIÓN DE ANULACIÓN.**

En el Juicio de lo Contencioso Administrativo de Anulación Federal (Juicio de Nulidad), inicialmente eran cuatro las causales por las que se podía reclamar la anulación de una resolución. Tales eran según Argañarás.<sup>47</sup>

- 1.- Incompetencia del órgano administrativo que produjo el caso.
- 2.- Observancia de las formas o procedimientos señalados por la norma administrativa para la emanación del acto.
- 3.- Violación de la ley ( o sea, disconformidad del acto administrativo con la norma legal que lo rige).
4. - Producción del acto por motivos extraños a la finalidad de la ley que lo autoriza (o sea el vicio especialmente conocido por "desviación de poder").

En opinión de algunos autores y tal como lo señala Emilio Margain en su obra ya mencionada<sup>48</sup>, y aunándonos a su opinión sólo los tres primeros son vicios de ilegalidad, ya que en cada uno de ellos hay desvío de poder, si la autoridad no respeta las formas o procedimientos señalados por la ley entonces hay desvío de poder, y si la autoridad al emitir una resolución viola la ley aplicada o deja de aplicar la ley debida, hay

---

<sup>47</sup>ARGAÑARÁS, Manuel J., op. cit., p. 401.

<sup>48</sup>MARGAIN, Manautou Emilio, op. cit., pág. 9.

desvío de poder, y el desvío de poder es una ilegalidad, pues en las leyes y los reglamentos está contenido el espíritu general de la Administración, que ha de ser únicamente la preocupación del bien público y del servicio público y por último la causal de "violación de la ley y de los derechos adquiridos, es evidentemente un caso de ilegalidad..."<sup>49</sup>

En materia Fiscal no existe una diferenciación entre nulidad y anulabilidad, ya que para el Código Fiscal se consideran sólo las causas de nulidad que se dan por alguna ilegalidad en la actuación de la Autoridad ya sea al dictar el acto, en el procedimiento, o en cualquier otra actuación, por lo que el Código establece sólo es una separación entre Nulidad lisa y llana y Nulidad para efectos, las cuales se analizaran en el presente capítulo.

Se realizó una investigación en el Tribunal Fiscal de la Federación de Occidente y obtuvimos la información de que, de las demandas de nulidad que son presentadas ante este órgano, el 80% de ellas se resuelven declarando la nulidad del acto que se combate, el 20% restante es el porcentaje que se confirma y que por tanto la demandada no debe dejar sin efectos un acto ni modificarlo. Sin embargo, de este 20% que se concede a favor de la Autoridad, el 10% es concedido al particular por medio del Recurso o Juicio de Amparo, ya que lo más común que un particular realiza al momento de que se le niega la pretensión es el litigio por la violación de las garantías en su perjuicio. (Puede observarse gráfica ANEXO I al final del presente trabajo.)

Es lamentable el que datos como el que se acaba de mencionar no pueda constar por escrito en el presente instrumento, ya que, según el personal del tribunal fiscal, se rinde un informe mensual a la Sala Superior del Tribunal Fiscal respecto de la estadística de la resolución de los juicios, más sin embargo, dicha información es confidencial y por tanto, solamente se nos proporcionó el dato aproximado de la resolución de los litigios.

---

<sup>49</sup> Ibidem.

Los vicios de la legalidad tienen por objeto nulificar la resolución impugnada para el efecto de que se restaure la legalidad que ha sido violada por la Administración Pública. Sin embargo dicha nulificación no se ha aplicado de manera precisa, ya que existen aún, muchas deficiencias tanto en su regulación como en su aplicación, es por ello que se considera debe existir un mecanismo más acorde con nuestra realidad para tales circunstancias y aplicabilidad de la ley.

#### **b) CAUSAS DE ANULACIÓN.**

Procede el Juicio de Nulidad en el que se hagan valer las causales previstas en la legislación y que con posterioridad se estudiarán a fondo, contra resoluciones dictadas por la Autoridad Administrativa, sea que las impugnen los particulares o la misma administración por considerarse ilegales. Estas resoluciones deben ser definitivas entendiéndose como éstas las que dicta la autoridad superior y que ya no puede cambiar dicha resolución ninguna autoridad. También las resoluciones deben contar con el carácter de lesionar un interés o causar un perjuicio o agravio, que sea personal y concreto por lo que una resolución que se dicte con carácter general no puede combatirse por este medio, que conste por escrito, salvo que se trate de la negativa ficta y que sea nueva, que no sean motivo de cosa juzgada.<sup>50</sup>

Nuestro actual Código Fiscal de la Federación señala en su artículo 238 las causas de nulidad que se pueden hacer valer dentro del Juicio de Nulidad, el cual establece:

*"Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:*

*1.- 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 trascienda el 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 contra de disposiciones aplicables o se dejó de aplicar las debidas.*

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

Las cuestiones que se hacen valer en un Juicio son regularmente distintas de las resoluciones recurridas a través de un recurso administrativo ya que en la resolución impugnada en el Juicio de Nulidad pueden combatirse los argumentos que expone la autoridad que resuelve el recurso administrativo para confirmar la validez del acto combatido y no insistir en los agravios expuestos en ese medio de defensa, pues ello daría lugar a una sentencia adversa al particular por no haber combatido la fundamentación y motivación de la autoridad responsable en su resolución. Cabe hacer mención de que el particular puede hacer valer los argumentos que pudieron combatirse en el recurso en el caso en que se tomara la opción prevista en el artículo 120 ya señalado y se presenta directamente el juicio sin la interposición del recurso.

En el Juicio de Nulidad deben relacionarse los argumentos hechos valer por el particular, por lo que debe existir conexidad entre cada uno de los argumentos con lo que la Autoridad Resolutora del recurso resuelva al respecto, y así en cada uno de los conceptos que se causa agravio al particular, hacerse valer los agravios que se provoca por la Autoridad por la resolución recaída al medio de defensa. Aunque como ya se mencionó, puede simplemente hacer valer la argumentación por el particular a efecto de que la

---

<sup>50</sup> Ibidem.

Autoridad se aboque al estudio de dichos agravios sin haber mediado Recurso alguno.

Ahora procedamos a analizar cada una de las causales citadas con anterioridad, su regulación en la ley y su interpretación que se ha dado a lo largo de la historia jurisprudencial, por lo que es necesario el que se haga un análisis de cada una de dichas causales, pero antes se hará mención a una jurisprudencia la cual establece el orden de estudio que se debe de seguir de dichas causales por el Tribunal para emitir la resolución.

**“SENTENCIAS FISCALES. ORDEN LÓGICO EN EL ESTUDIO DE LAS CAUSALES DE ANULACIÓN.** El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación enumera las causales de anulación de una resolución fiscal o de un procedimiento administrativo, dentro de un orden lógico, en tanto que el estudio de la causal anterior excluye el análisis de las siguientes para decretar, cuando sea procedente, la nulidad del acto o del procedimiento administrativo impugnado, por lo que las Salas Fiscales, antes de resolver que los proveídos combatidos carecen de las formalidades que legalmente deben revestir, analizar la causal relativa a la competencia de la autoridad emisora ya que dicha cuestión es de análisis preferente, y en caso de que dicha causal resulte ineficaz para declarar la nulidad de los proveídos, entonces deberá proceder en el orden indicado por el referido precepto legal, al estudio de las restantes causas de anulación que se aduzcan para resolver en la forma que legalmente procede.”<sup>51</sup>

Respecto a esta tesis debe tenerse en consideración que el particular en su escrito de demanda debe señalar con astucia y eficacia los argumentos que se quieran hacer valer a efecto de la defensa de la posición de dicho particular ante los tribunales, por lo que deberá realizar el desarrollo de su demanda de manera ordenada, coherente y señalando en cada punto que se haga valer la relación e importancia del agravio, por lo que así, la Autoridad deberá estudiar dichos argumentos hasta el momento en que encuentre posible decretar la

---

<sup>51</sup> SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Tesis I.2o.A.J.35. Gaceta número 67, pág. 33; véase ejecutoria en el “SEMANARIO JUDICIAL DE LA

nulidad que corresponde a cada caso concreto, no obstante que la Autoridad puede concluir el estudio de todos los Conceptos de Violación que el particular haga valer en dicha demanda y no encontrar como procedente la declaración de dicha nulidad.

También antes de entrar al estudio de las causales de nulidad debemos de recordar que en materia fiscal existen dos tipos de nulidad: lisa y llana y para efectos, y a fin de determinar la procedencia de dichas nulidades, acudimos al artículo 239 del Código Fiscal así como a la siguiente jurisprudencia:

**“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO LA VIOLACIÓN ADUCIDA IMPLICA UN ESTUDIO DE FONDO, LA NULIDAD SERÁ LISA Y LLANA, EN CAMBIO, CUANDO SE TRATA DE VICIOS FORMALES, LA NULIDAD SERÁ PARA EFECTOS.** En términos de lo dispuesto por los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación pueden declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado o para efectos. La nulidad lisa y llana, que se deriva de las fracciones I y IV del artículo 238 invocado, se actualiza cuando existe incompetencia de la autoridad, que puede suscitarse tanto en la resolución impugnada como en el procedimiento del que deriva; y cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas. En ambos casos, implica, en principio, que la Sala Fiscal realizó el examen de fondo de la controversia. En cambio, las hipótesis previstas en las fracciones II, III y V del precepto legal de que se trata, conllevan a determinar la nulidad para efectos, al establecer vicios formales que contrarian el principio de legalidad, pero mientras que la fracción II se refiere a la omisión de formalidades en la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación en su caso, la fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, vicios que bien pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de las garantías de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. En

---

FEDERACION”, tomo XII- Julio, p. 107.

el caso de la fracción V, que se refiere a lo que la doctrina reconoce como "desvío de poder", la sentencia tiende a dos pronunciamientos, por una parte implica el reconocimiento de validez del proveído sancionado y por otra supone la anulación del proveído sólo en cuanto a la cuantificación de la multa que fue realizada con abuso de poder, por lo que la autoridad puede imponer un nuevo proveído imponiendo una nueva sanción. Así, de actualizarse los supuestos previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que implica el estudio de fondo del asunto, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad; en cambio, si se trata de los casos contenidos en las fracciones II y III y en su caso V del artículo en comento, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser para efectos, la cual no impide que la autoridad pueda ejercer nuevamente sus facultades, subsanando las irregularidades y dentro del término que para el ejercicio de dichas facultades establece la ley.<sup>52</sup>

Al respecto, existe inconformidad respecto a la forma de regularse las nulidades por el legislador, ya que se deja en total estado de indefensión al particular puesto que la Autoridad puede volver a dictar un acto si se decreta la nulidad para efectos, al igual debe de considerarse el estado de inseguridad jurídica que se causa al contribuyente al cual se le resuelve en dicho sentido, y como ya se expondrá en su momento, este tipo de sanciones provoca la mediocridad en el actuar de la autoridad.

El actual artículo 239 del Código establece sólo la posibilidad de la nulidad para efectos para las fracciones II y III habiendo decretado que se puede nulificar lisa y llanamente una resolución o acto también en la fracción V, que se refiere al desvío de poder. Por considerarse que se debería hacer el estudio de todas las causales por igual, creemos que debería de decretarse nulidad lisa y llana para todas las fracciones, no así sólo para algunas de ellas, ya que al reponer un procedimiento o subsanarse deficiencias, la autoridad tiene otra oportunidad, quizá con más elementos, de llevar a cabo determinados actos que causen

---

<sup>52</sup> Novena Época, Instancia: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, Fuente: "SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA", Tomo: VIII, Julio de 1998, Tesis: VIII.2o.36 A, p. 396, Revisión fiscal 208/98, Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, 14 de mayo de 1998, Unanimidad de votos, Ponente: Elías H. Banda Aguilar, Secretario: Rodolfo Castro León

perjuicio al particular.

Después de lo anteriormente argumentado procedemos a estudiar en que casos procede la nulidad lisa y llana y en cuáles la nulidad para efectos, examinando cada una de las causales ya señaladas.

#### **I.- INCOMPETENCIA DEL FUNCIONARIO QUE LA HAYA DICTADO U ORDENADO O TRAMITADO, EL PROCEDIMIENTO DEL QUE DERIVA LA RESOLUCIÓN.**

Laubadere al respecto, citado por Argañarás en su obra ya referida dice: "La incompetencia constituye un vicio radical del acto administrativo, porque los poderes de los agentes públicos son rigurosamente atribuidos y repartidos por la ley: La noción de la competencia es, en efecto, la base de todo el Derecho Público".<sup>53</sup>

La competencia de la cual se habla en el párrafo anterior se refiere al "conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo". El concepto de competencia usado en Derecho Público, es similar al de capacidad, que se usa en Derecho Privado ya que ambas se refieren a la aptitud de obrar. Sin embargo, es importante el establecer la diferencia entre ambos conceptos, por lo que la capacidad es la regla, los particulares pueden hacer todo lo que deseen, en tanto no haya una norma que se los prohíba, mientras que la competencia es la excepción ya que ésta no se presume, sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esté

---

<sup>53</sup> ARGAÑARÁS, Manuel J. op. cit.

prohibido y las autoridades sólo lo que se les autoriza.<sup>54</sup> Por lo tanto no es sólo requisito de legalidad sino de constitucionalidad.

El estudio de esta causal tal como se desprende de la tesis que se transcribirá tiene prelación en su estudio a cualquiera otra de las causales.

**“INCOMPETENCIA. CAUSA DE NULIDAD. SU EXAMEN DEBE SER PREVIO AL DE CUALQUIER OTRA CAUSA.** Si de la resolución reclamada, se advierte que la parte actora hizo valer en forma esencial como causa de anulación la incompetencia de la autoridad emisora del acto y, no obstante que la responsable la estimó fundada, finalmente decretó la nulidad del acto por falta de fundamentación y motivación al no citar los preceptos legales que le otorgan competencia para actuar, tal conducta es violatoria de garantías, toda vez que no sólo rompe con el principio de congruencia que rige a toda resolución jurisdiccional sino que además incumple lo establecido por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, que impone la obligación a las Salas fiscales de examinar, en sus sentencias, todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado. Lo anterior es de tal manera grave si se toma en consideración que la causa de anulación cuyo estudio omitió la responsable, en términos de lo establecido por los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, de ser fundada generaría la nulidad lisa y llana del acto impugnado. Además, no impide la anterior consideración el hecho de que la Sala fiscal del conocimiento, al decretar la anulación del acto combatido para efectos, se haya apoyado en la falta de fundamentación y motivación del acto reclamado y que este tipo de violación, según lo ha definido la jurisprudencia de la que participa este Tribunal Colegiado, excluye el estudio de las cuestiones atinentes al fondo; toda vez que tal discriminación de conceptos sólo es procedente cuando simultáneamente se hacen valer ambos tipos de causas de anulación, amén de que en la que se apoyó la responsable no fue hecho valer expresamente por la actora”.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto. “ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO”. Ed. Limusa, México, 1987. pp. 79 y 80.

Octava Época Instancia: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. Fuente: “SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION”. Tomo: X- Diciembre, p. 318.

<sup>55</sup> Amparo directo 1874/92. TRANSPORTES DEL NOROESTE, S. A. DE C. V. 10 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Barcenás Ch vez. Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz

Siguiendo un orden lógico en el análisis de esta causal, y tal como se expuso con anterioridad, es trascendente el orden que se da a los argumentos hechos valer por el particular en los conceptos de impugnación que se incluyen en la demanda, ya que si se encuentra con un orden lo argumentado frente a la Autoridad, la sala del H. Tribunal Fiscal que esté conociendo del asunto en cuestión se abocaría solamente al estudio de las causales hasta en tanto se considere procedente la nulidad. En consecuencia, si se prevé incompetencia de la autoridad, entonces se declara la nulidad de un acto por haber sido dictado por una autoridad que no tenía competencia para ello, por lo que, se estudiaría este concepto de violación, se declara la nulidad y se exime a la autoridad del estudio de lo demás expuesto en la demanda.

En esta primera causal se comprenden tres actos de incompetencia: de la autoridad que la dictó, de la autoridad que ordenó que se dictara y de la autoridad que tramitó el procedimiento del que deriva la resolución y de las cuales procede la nulidad lisa y llana como lo dispone el propio Código Fiscal y se ratifica con la tesis siguiente:

**NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA IMPUGNADA EN JUICIO FISCAL, CUANDO SE ESTIMA LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE LA DICTÓ, ORDENÓ O TRAMITÓ.**

El artículo 239, en su último párrafo del Código Fiscal de la Federación señala los alcances de una sentencia definitiva en materia tributaria conforme a los supuestos previstos en el artículo 238 del citado Código, y de la interpretación armónica de ambos preceptos se llega a la conclusión, que la causa de incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento que deriva la resolución impugnada, produce la nulidad lisa y llana de la misma y no para efectos, lo cual se deduce

---

Novena Época, Instancia: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, Fuente: "SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU GACETA", Tomo: VII, Junio de 1998, Tesis: IV.5o.3 A, p. 677

al excluirse del citado párrafo la fracción I del artículo 238 del referido código tributario.<sup>76</sup>

En el primero de estos actos, (*de la autoridad que dictó el acto*), la invasión de funciones de orden jerárquico es el más frecuente de observarse y se presenta cuando el acto es emitido por quien no tiene atribuida la facultad que la autoridad, se apoya para expedir su resolución o bien cuando se acude al ordenamiento, generalmente el Reglamento Interior de la Secretaría del Estado o Departamento Administrativo que recoge las unidades administrativas y asigna las funciones de cada una de ellas, para observar que en efecto tienen la competencia que se atribuyen.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia ha establecido esta jurisprudencia:

**“SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EFECTOS DE LA NULIDAD DECLARADA POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD.** De conformidad con lo establecido en el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, cuando se declare la nulidad de una resolución, la responsable deberá indicar los términos conforme a los cuales la demandada debe dictar su nueva resolución. Sin embargo, si la Sala Fiscal declara la nulidad en virtud de la incompetencia de la autoridad, para el efecto de que se emita nueva resolución revocando la primera y dejando a salvo las facultades de la autoridad competente, para que si ésta lo considera pertinente emita nuevo proveído, esa determinación viola el precepto mencionado del código tributario, y por ende, las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que la declaración de nulidad para el efecto mencionado se excede de lo dispuesto por el citado precepto secundario, en tanto que, advirtiéndose la competencia de la autoridad que emitió el proveído materia del recurso de revocación cuya resolución fue impugnada, la nulidad sólo debe declararse para el efecto de que se deje insubsistente la resolución combatida y en su lugar se emita otra en la que se

---

<sup>76</sup> Novena Época, publicada en el “SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA” en el tomo VII del mes de Junio de 1998, p. 677.

revoque el proveído de autoridad incompetente.”<sup>57</sup>

A este respecto, cabe hacer mención de la importancia del alcance que puede llegar a tener la nulidad que resulte procedente por presentarse esta causal, ya que el efecto de que se declare la nulidad, como se establece es el de dejar insubsistente la resolución combatida y en su lugar la emisión de otra en la que se revoque el proveído de autoridad incompetente, por lo que, no puede decretarse otro tipo de resolución ni una que tenga mayor alcance que el de la anterior por que si no se actuaría en contra de lo establecido en la ley y por tanto se consideraría ilegal y de nuevo improcedente.

La Suprema Corte emite otra Jurisprudencia en el año de 1984 y que a manera ejemplificativa se muestra:

**“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. LA NULIDAD DECRETADA POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA NO IMPIDE QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA EMITIR UNO NUEVO ACTO SIMILAR AL ANULADO, MIENTRAS NO SE EXTINGAN SUS FACULTADES.** Es inexacto que por el hecho de que la sala fiscal haya declarado la nulidad lisa y llana de la resolución combatida en el juicio de nulidad, porque la liquidación de cuotas obrero patronales fue emitida por autoridad incompetente, la determinación de la autoridad administrativa responsable (contenida en la resolución mediante la cual dejó sin efectos el crédito) en el sentido de que quedan a salvo los derechos del IMSS para emitir un nuevo crédito por conducto del funcionario legalmente competente, sea violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica que protegen los artículos 14 y 16 constitucionales, porque entraña incumplimiento y repetición del acto que fue declarado nulo. Lo cierto es que aunque efectivamente la incompetencia del funcionario constituye una violación de fondo, por su naturaleza (que no se relaciona con las causas inmediatas que determinaron la existencia del crédito), no impide que se pueda

---

<sup>57</sup> Amparo directo 3781/80, visible en el “INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE POR SU PRESIDENTE”, al terminar el año de 1982. 2da parte, p. 128.

dictar un nuevo acto similar por la autoridad que tenga competencia para ello, mientras no se extingan sus facultades, sin que esto implique desacato al fallo fiscal ni repetición del acto, pues la resolución combatida se estimo ilegal única y exclusivamente por el hecho de que reconoció la validez de la liquidación emitida por el Tesorero General del IMSS, quien carece de competencia para ello y por ese motivo no podrá reiterarla, pero no habiéndose oído en el juicio de nulidad a la autoridad competente, ni vinculándola en modo alguno la resolución de la sala fiscal, no existe ningún impedimento para que una vez desaparecido el acto que resultó viciado, pueda ésta en ejercicio de atribuciones propias emitir uno nuevo en similar sentido, ya que la nulidad solo afecta a la autoridad incompetente, y no pueda considerarse que en esas condiciones exista repetición pues la fuente de ambos actos es distinta y en esto estribarà la diferencia específica entre uno y otro.”<sup>88</sup>

A este respecto, se considera también improcedente lo establecido en el transcrito criterio en tanto que un acto es dictado a un particular de manera ilegal, exista la posibilidad de que se emita el mismo acto después de manera legal por la autoridad competente, pudiendo dársele el mismo enfoque o un enfoque totalmente distinto, tomando doble vez una atribución por la Autoridad de dictar un acto, es totalmente injusto para el particular, ya que dos veces está en entredicho su situación jurídica al depender de la decisión de una Autoridad Hacendaria, pero ello no es materia de la presente, aunque sí se considera que es una cuestión que deja en estado de incertidumbre al particular.

**“ACTO RECLAMADO. INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD EMISORA DEL. LA SALA FISCAL DEBE DECLARAR SU NULIDAD EN FORMA LISA Y LLANA Y NO PARA EFECTOS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 238, FRACCIÓN I Y 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).** El artículo 238 del actual Código Fiscal de la Federación señala en su fracción I, como causa de ilegalidad de la resolución administrativa combatida, la incompetencia del funcionario que la haya dictado, a su vez, el artículo 239 del propio

---

<sup>88</sup> Amparo en revisión 1952/83, visible en el “INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE POR SU PRESIDENTE” al terminar el año de 1984, 3ra parte.

código tributario establece el sentido que pueden tener las sentencias emitidas por las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar su nulidad en forma lisa y llana y declarar su nulidad para determinados efectos, señalando en su parte final que la declaración de la nulidad para efectos será cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II, III y V del artículo 238 del propio código (omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiere esas facultades), en consecuencia, haciendo una interpretación armónica de los preceptos legales antes indicados, se debe de concluir que cuando se declara la nulidad de una resolución, por ser incompetente la autoridad que la emitió, se debe de hacer en forma lisa y llana y no para efectos por no estar el caso en ninguno de los supuestos contemplados por el párrafo final del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.”<sup>59</sup>

Es lógico este criterio en el sentido de que se dicta por una autoridad totalmente de manera ilegal por no contener competencia para ello por lo que debe dictarse por una nueva Autoridad, y por tanto, se comparte el criterio anteriormente transcrito.

Cabe aclarar que en una tesis de la Octava Época encontrada en el Tomo XV- Febrero en la página 141 y que podemos encontrar en el Semanario Judicial de la Federación, se establece que si se emite un acto de autoridad en donde no se funde o motive debidamente la competencia, este hecho sólo dará lugar a la nulidad para efectos, pues en cuanto se subsane la deficiencia de la fundamentación de dicho acto, la Autoridad puede llevar sus facultades respecto del acto en cuestión, ya que la Competencia siempre le ha correspondido a la misma autoridad. Y de igual manera se prevé por otra tesis de la Novena Época<sup>60</sup> que la competencia, cuando se omite su fundamentación, solamente debe

<sup>59</sup> Revisión número 266/84, visible en la “REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL” de marzo de 1987, p. 738.

<sup>60</sup> Novena Época, “TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, PUBLICADO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA”, tomo VI, octubre de 1997, tesis VIII 2º 24 A, p. 729 en materia administrativa.

de dictarse una nueva resolución que contenga los elementos suficientes y entonces se intente el procedimiento, por lo que, lo que se alega aquí es la falta de fundamentación y no la falta de competencia, ya que la Autoridad es competente, lo que no se cumplimenta es la fundamentación con que debe contar el acto. Consideramos que este hecho de que se distinga entre la incompetencia de la autoridad o el hecho de que la incompetencia carece de fundamentación, esto es, que no se haya llevado a cabo de la manera que establecen nuestros ordenamientos la citación de la competencia del tribunal que debe conocer del acto nos deja en un total estado de incertidumbre, ya que se tienen dos efectos totalmente distintos en los dos casos que se mencionan.

La competencia de los órganos administrativos se ha clasificado de diversas maneras, encontrándose entre las más importantes la que toma en cuenta el ámbito del poder o capacidad de actuación de un ente administrativo, conforme a la cual se divide en razón del grado, de la materia, del territorio, del tiempo o de la cuantía.

b) La segunda forma de incompetencia por el funcionario que haya ordenado el procedimiento, es la existencia de una unidad administrativa al margen de las disposiciones legales, cuyo titular ordena a la unidad administrativa competente para que practique una visita domiciliaria.<sup>61</sup>

En este caso, la incompetencia puede provenir no sólo de quien haya dictado la resolución, sino de quien haya ordenado su expedición. Cuando el acto se emite en cumplimiento de una orden girada por un superior jerárquico que carece de la atribución para ello, se presenta esta causal de ilegalidad.

Puede haber incompetencia de la *autoridad que tramitó el procedimiento* del cual deriva la resolución a impugnarse.

Una autoridad administrativa gira orden de visita domiciliaria en contra de

una empresa sin tener competencia para ello. Al concluirse la visita y levantada el acta correspondiente se percató dicha autoridad de su incompetencia por lo que remite lo actuado a la autoridad competente y ésta, con apoyo en dichas actuaciones emite una resolución que causa agravio al visitado.

Este acto es ilegal por incompetencia de la autoridad que tramitó el procedimiento que dio origen al mismo. Sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Fiscal ha resuelto lo siguiente:

**“COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE SOLICITA DOCUMENTACION A LOS CAUSANTES. LA FALTA DE ELLA NO OCASIONA PERJUICIO AL PARTICULAR SI EL CAUSANTE APORTA LA DOCUMENTACION Y CON BASE EN ELLA SE EMITE LA RESOLUCIÓN DETERMINANTE DEL CRÉDITO.** El capítulo I, del Título Tercero del Código Fiscal de la Federación establece las atribuciones de las autoridades administrativas y, de su interpretación relacionada, se concluye que las autoridades pueden en la etapa administrativa valerse de todos los elementos que estén a su alcance a fin de determinar la situación fiscal de los causantes. Por ésta razón, si la autoridad solicita documentación al particular y éste aporta dicha documentación, la autoridad puede basarse en ella para determinarle diferencias de impuesto, y la incompetencia de la autoridad que solicitó la documentación no lleva a la declaración de nulidad de la liquidación porque ello no le ocasiona perjuicio alguno, en virtud de que si el particular proporcionó la documentación solicitada, la autoridad estaba facultada para emitir, con base en ella, la resolución determinante del crédito y dicha resolución deriva del examen realizado a la documentación aportada por el propio interesado, pero no del acto de autoridad por el que se solicitó la documentación.”<sup>62</sup>

Este criterio nos deja confundidos en el sentido de que no sabemos entonces

---

<sup>61</sup> MARGAÍN. Manautou, op. cit., p. 23.

<sup>62</sup> Revisión número 659/82, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de junio de 1984, p. 1111

en qué caso se aplica la causal de ilegalidad cuando se demuestre la incompetencia del funcionario que haya tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución. Además de no satisfacerse el requerimiento de la autoridad incompetente, ello podría dar origen a la imposición de una multa por no proporcionarse la documentación solicitada.

Ahora, examinemos la distinción que se hace de la competencia del órgano y de la legitimidad del titular del mismo para actuar.

**“COMPETENCIA DEL ÓRGANO DE AUTORIDAD, LEGITIMIDAD DE SU TITULAR (COMPETENCIA DE ORIGEN) SON DOS INSTITUCIONES JURÍDICAS DISTINTAS (NOTIFICACIONES).** Aun cuando en el artículo 16 de la ley se establezca como un derecho público subjetivo en favor de los particulares, el que todo acto de autoridad debe ser realizado por quien tenga competencia para ello, no es posible asimilar la competencia del órgano estatal con la legitimidad de la persona física que lo representa. Ciertamente: la legitimidad del servidor público por regla general, atiende sólo a su esfera jurídica y personal; su nombramiento y personalidad como titular del órgano estatal hace nacer derechos y obligaciones del mismo frente al Estado, hace que sea aplicable en su favor, el estatuto o status jurídica del servidor público, al mismo tiempo que lo inviste de facultades para actuar como funcionario de derecho. En cambio, la competencia como conjunto de facultades establecidas en disposiciones generales para realizar la actividad del Estado, se refiere sólo al órgano, que no es sino una esfera de atribuciones, una zona de la personalidad del Estado. Si bien el órgano requiere para el ejercicio de sus facultades de la intervención de un servidor público investido de poderes públicos, dicho servidor público, como persona física no es el órgano, ni lo integra, ni compone en alguna medida. Basta tener presente para demostrar lo anterior, que el órgano estatal es un centro de imputación normativa con total exclusión de la existencia o no se desprende de un acto legislativo (acto regla), la legitimidad se deriva de un acto materialmente administrativo (acto condición), de lo que se sigue que el servido público o titular de un órgano puede ir variando, bien sea por renuncia al cargo, muerte, licencia, cese, etc. sin que por ello se afecte la continuidad del órgano del Estado. Así, pudiere suceder que un notificador determinado intentase realizar una notificación y al no

encontrar a la persona interesada, le dejare citatorio para el día siguiente y que otro notificador acudiese a la cita, concluyendo la diligencia. No por ello podría afirmarse que la notificación se practicó por dos actuarios distintos a quienes habría que revisar sendos nombramientos para verificar la validez del acto, ya que jurídicamente la notificación de mérito fue llevada a cabo por la actuaría, esto es por un sólo órgano ejecutivo. También podría acontecer que el nombramiento del notificador fuere irregular, o que se tratase de un funcionario de hecho. A pesar de la gravedad de esta particularidad, la notificación no sería nula, ya que para la validez de la misma es suficiente conque la diligencia reúna los requisitos establecidos por la ley, dentro de los cuáles no se encuentra la legitimidad del funcionario que la llevó a cabo. Y esta ausencia de requisito debe interpretarse como la voluntad del legislador de que cuando la diligencia no se realice por un funcionario de derecho en ejercicio legítimo de facultades sino que se ejecuta por un funcionario de hecho, debe sostenerse la eficacia jurídica de la notificación en favor del bien público y del interés social, siempre que la misma reúna los requisitos establecidos expresamente en la ley. A lo anterior ha de agregarse también, que en el supuesto de que un actuario exhibiera su nombramiento en un juicio de nulidad o el de garantías, en virtud de que de nuestro sistema jurídico se infiere que autoridades que juzgan de la competencia de los órganos en los términos de los artículos 16 constitucional y 238 fracción I del código Fiscal de la Federación, son las judiciales o las jurisdiccionales y es tarea de estos juzgadores la de vigilar que los órganos del Estado, a través de sus titulares o representantes, no se excedan de sus atribuciones o no invadan las de otras autoridades, ni abusen del poder público. Pero las autoridades que resuelvan la legitimidad de los nombramientos de los servidores públicos, lo son únicamente los superiores jerárquicos dentro de la administración pública general, a quienes en atención al elemento de la relación jerárquica denominada "poder de nombramiento" compete revocarlos, calificar los requisitos, cualidades y demás condiciones. en una palabra, la legitimidad del acto-condición (Véase art. 89 fracciones II, III y V constitucional). Por tanto, aun en el supuesto de que el notificador, cuya diligencia se refuta nula, fuese un funcionario de hecho, no es la sala del conocimiento ni el tribunal colegiado en su caso, sino el superior jerárquico, quien debe revocar o sancionar el supuesto notificador, el que debe decidir sobre su legitimidad, de conformidad con los artículos 8 fracción VIII y XII fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público. Así las cosas, la ilegitimidad de los servidores públicos sólo puede repararse por los medios establecidos en las leyes (Código Penal, delito de usurpación de funciones y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Amparo directo 1013/89.”<sup>63</sup>

Se ha sostenido que la fracción I del artículo 238 alude a la incompetencia del órgano de autoridad y no a la ilegitimidad de su titular, expresando que la incompetencia y la ilegitimidad son dos instituciones diferentes, pues la primera se actualiza cuando una autoridad, entendida como órgano administrativo sin importar quien sea su titular, carece de las facultades para ejercer ciertas atribuciones, mientras que la segunda se actualiza cuando el nombramiento del titular de un órgano administrativo no se ha hecho en términos legales.

Al efecto encontramos la siguiente jurisprudencia:

**“INCOMPETENCIA.- EL ARTÍCULO 238 FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN SÓLO COMPRENDE LA INCOMPETENCIA DEL ORGANO DE AUTORIDAD Y NO LA ILEGITIMIDAD DEL NOMBRAMIENTO DEL TITULAR.-** En virtud de que la incompetencia de un órgano administrativo de autoridad es una institución diferente a la ilegitimidad del nombramiento del titular de dicho órgano (incompetencia de origen), aun cuando el artículo 238 fracción I del Código Fiscal de la Federación, no distingue expresamente ambas cuestiones, es evidente que sólo se refiere a la incompetencia del órgano de autoridad, pues para sostener que también alude a la ilegitimidad, sería necesario que así se estableciera expresamente.”<sup>64</sup>

El órgano que tiene asignadas ciertas atribuciones ¿Es una autoridad o lo es el titular del mismo a quien se le han asignado las facultades para ejercerlas? el funcionario a

<sup>63</sup> Visible en el “INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE” por su presidente al terminar el año de 1989, 3ra parte, tribunales colegiados de Circuito, volumen I, p. 104.

<sup>64</sup> Octava Época, Instancia: “TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, Tomo: III Segunda Parte-I, p. 390

quien se expide el nombramiento ¿no deberíamos más bien hablar de falta de competencia para actuar?

La ilegitimidad surge cuando quien suscribe una resolución afectando derechos ya no es autoridad en esos momentos, procediendo no un medio de defensa en contra de ellas sino la denuncia ante la autoridad penal correspondiente, por estar en presencia de un acto oficial emitido por quien es un simple particular, esto es, usurpación de funciones, el cual se reprime al igual que la incompetencia por funcionario de hecho y que el artículo 250 fracción I del Código Penal se encarga de darle remedio a la actuación del usurpador.

Nuestros tribunales han resuelto que la resolución que se impugna es ilegal si en el cuerpo de ella no se funda el origen de la competencia que se atribuye el funcionario que la suscribe, estableciéndose con motivo de contradicciones de sentencias existentes entre diversos Tribunales de Circuito la siguiente Jurisprudencia de la Sala Administrativa de la Suprema Corte, consecuencia de la Contradicción de Tesis num. 29/90, en sesión de 12 de junio de 1992.

*"Con la salvedad indicada, es de decirse que debe prevalecer el criterio sustentado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito. En efecto el artículo 16 constitucional establece, en su primera parte, lo siguiente: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". El artículo 14 de la propia Constitución preceptúa, en su segundo párrafo, lo siguiente: "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 que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".*

*Ahora bien, haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los preceptos transcritos, en lo conducente, se advierte que los actos de molestia y privación, requieren*

para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté legitimado, expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva la suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respecto y si éste es o no conforme a la ley o a la Constitución, para que, en su caso, esté en actitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien, debe acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo, decreto que invoque o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la ley fundamental.

En conclusión, las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal a que se ha hecho referencia, tienen el alcance de exigir que todo acto de autoridad, ya sea de molestia o de privación a los gobernados, deba emitirse por quien tenga facultad expresa para ello, señalando en el propio acto, como formalidad esencial que le dé eficacia jurídica, el o los dispositivos que legitimen la competencia de quien lo emita y el carácter con que este último actúe, ya sea que lo haga por sí mismo, por ausencia del titular de la dependencia correspondiente o por delegación de facultades.

No es obstáculo para llegar a la anterior conclusión, el argumento en el sentido de que basta que el particular formule dudas acerca de la competencia de la autoridad para que el órgano jurisdiccional la examine escrupulosamente, por las siguientes razones:

En los juicios que se rigen por el principio de estricto Derecho no basta que se respete el derecho a expresar dudas o incertidumbres respecto de la ilegalidad del acto

*materia del juicio.*

*En los juicios de amparo, el acto reclamado debe analizarse tal como fue emitido por la responsable (artículo 78 de la Ley de Amparo) y el proporcionar a posteriori distinto o mejores fundamentos legales, implica una indebida oportunidad de mejorar el apoyo legal del ejercicio de las facultades propias y exclusivas de las autoridades ordinarias.*

*La incertidumbre sobre la competencia no fundada ni motivada, producirá la promoción de amparos que, con expresión de adecuados motivos y fundamentos por parte de la autoridad ordinaria, sería innecesaria.*

*En las relacionadas condiciones, ha lugar a declarar que en el caso planteado si existe contradicción de tesis denunciada en cuanto a los criterios sustentados en los juicios de amparo directo antes precisados y que debe prevalecer el criterio sustentado por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito.*

*Al omitirse la cita del precepto que otorga la competencia de la autoridad para actuar ¿Es un problema de competencia o de incumplimiento de una formalidad?*

*Por último, a partir del 1 de enero de 1996, "el Tribunal Fiscal podrá hacer valer de oficio por ser de orden público la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución". En ocasiones la autoridad es incompetente para emitir el acto impugnado y el demandante omite hacer valer esta causal de ilegalidad, por cuanto que el derecho le asiste en el fondo del asunto, para evitar que comparezca la competente que sostiene el mismo criterio que contiene el acto y tener que entablar un segundo juicio. Sin embargo, esta facultad que se otorga al Tribunal Fiscal, para suplir la deficiencia de la queja, será*

*buena en la mayoría de los casos en que sus Salas la invoquen.*"<sup>65</sup>

Esta causal, como se estudió ampliamente, es sumamente importante puesto que si se presenta es suficiente para que se declare la nulidad de la resolución combatida, por lo que, y como se expuso, basta su conformación para que se deje sin efectos la resolución y es tal su importancia que incluso puede ser estudiada y declarada de manera oficiosa por el Tribunal, acontecimiento que no ocurre en ningún otro tipo de causal, por lo que se considera de ahí su gran trascendencia.

Podemos concluir la presente causal con la exposición a manera ejemplificativa de lo resuelto por nuestros altos tribunales a través de las épocas en la interpretación de lo dispuesto por esta causal.

En la Quinta Época nuestros tribunales sólo interpretan respecto de la incompetencia de la autoridad tratándose de diversas materias, es decir, en cuanto a si es competencia de un tribunal civil, penal, militar, administrativo.

En la Sexta Época, se encuentran muy pocas tesis y resoluciones en este sentido, por lo que, realmente no encontramos ningún caso de trascendencia.

En la Séptima Época se encuentran muchos criterios y tesis en cuanto a esta causal y se pudo observar que comienza a interpretarse más casos concretos a los que se les debe de resolver respecto de la competencia de una autoridad en materia administrativa, es decir, ya no es tanto la interpretación en cuanto a diferentes materias sino que en la materia administrativa a que Autoridad le toca conocer de alguna cuestión.

En la Octava Época comienza a presentarse la interpretación de dicha causal y a determinarse que no es ninguna otra causal, es decir, se interpreta sobre en cual de las causales de nulidad se debe de encontrar viciado un acto y en cual encuadra este acto para

---

<sup>65</sup> "SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN", Quinta Época, Tomo LXXXI, p. 6374.

así se determine sobre la declaración de la nulidad.

En la Novena Época encontramos jurisprudencia y tesis en todos los sentidos, tanto en declaración de incompetencia por la razón de que la Autoridad Administrativa que conoce del asunto o que emite, ordena o dicta un acto no era la competente para hacerlo, dejando sin efectos dicho acto, así como la distinción de esta causal con las demás y otro tipo de cuestiones.

Es notable el perfeccionamiento que se observa en cuanto a dichas jurisprudencias ya que de su lectura se observa que nuestros altos tribunales cada caso que se presenta tienen mayor capacidad de considerar mayores aspectos y por tanto, se interpreta la ley y se aplica a cada caso concreto con la mayor subjetividad posible.”

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

Este vicio es de los más comunes, por lo que la pretensión y el efecto por el que se hace valer es que se satisfagan las formalidades exigidas por el artículo 16 constitucional.

La forma es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, en virtud de que a través de ella se exterioriza la voluntad del órgano administrativo, por lo que, si la voluntad no se manifiesta de alguna manera, no existe dicho acto.

---

<sup>66</sup> Las Jurisprudencias, Tesis y Criterios analizados pueden consultarse en el IUS 8 ó IUS 9. C.D. DE LA “SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN” en donde se encuentran todos los criterios considerados

Puede la exteriorización de la voluntad manifestarse de dos maneras diferentes:

- 1.- Por instrumentación o documentación de la voluntad y
- 2.- Por la publicación del acto.

El artículo 38 del Código Fiscal de la Federación establece la documentación de la voluntad, que es la primera forma de exteriorización de la misma, lo cual es un principio fundamental del Derecho Fiscal.

Al efecto el artículo 38 establece:

*“Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:*

*I.- Constar por escrito.*

*II.- Señalar la Autoridad que lo emite.*

*III.- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate*

*IV.- Ostentar la firma del funcionario competente y en su caso el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.*

*Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.”*

El primero de ellos se refiere a la Forma Escrita. Por lo general, todos los actos administrativos constan en forma escrita, lo que determina de una manera más exacta la decisión del órgano administrativo, al establecerse con certeza el contenido de los

---

para llegar a la conclusión expuesta.

deberes o derechos que de tales actos emanan, y valorar debidamente la legitimidad de un acto.

No obstante, que deba constar por escrito, no hay una forma estructurada. Existen actos que no deben constar con tal formalidad como sería la forma tácita y el silencio administrativo, pero sólo los actos que se han manifestado de forma escrita son aquellos que pueden impugnarse ante los Tribunales Administrativos del Tribunal Fiscal de la Federación, así como la negativa ficta.

El segundo requisito que se establece en éste artículo es el relativo a que debe contenerse la autoridad que los emite, a fin de que el particular tenga conocimiento de a quien es a quién debe impugnar y para poder determinar la competencia de dicho órgano. Si no se cumple con este requisito se dejaría en estado de indefensión al administrado al desconocer los supuestos indicados, lo que traería como consecuencia la ilegalidad del acto administrativo. Aunado a este requisito se encuentra el que se señala en el inciso IV del citado artículo que impone el que un escrito deba de ostentar la firma del funcionario que lo emite y el nombre o nombres de las personas a quien va dirigido. Pues bien, es importante el saber a qué contribuyente o sujeto de derecho es a quien va dirigido un escrito de la autoridad el cual puede imponer alguna obligación o bien la presentación de documentos, multas, o cualquier otro acto para lo cual es de vital importancia se cumpla con dicho requisito.

No obstante que se deben de cumplir con estos requisitos, podemos citar irregularidades que se cometen por la autoridad, entre éstas como un ejemplo la entrega de una **RESOLUCIÓN SIN FIRMA**. Ante el alegato de la autoridad de que no dejó de darse cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, por haberse hecho entrega de un documento oficial, el Pleno, hoy Sala Superior del Tribunal Fiscal, resolvió que no es valedero el argumento de que se encuentren contenidos en papel membretado de la

autoridad y notificados por la persona encargada para tal efecto.<sup>67</sup>

Otro ejemplo sería la entrega de una copia fotostática o al carbón de la resolución que no contiene la firma autógrafa del funcionario que la emite, sino un facsímil de la misma.

A este respecto transcribiré una Jurisprudencia:

**“FIRMA FASCIMILAR. EL MANDAMIENTO DE AUTORIDAD EN QUE SE ESTAMPA CARECE DE LA DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.**

Conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, nadie puede ser molestado en sus propiedades o posesiones sin mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive adecuadamente la causa legal del procedimiento, de aquí que, para que un cobro fiscal pueda considerarse un mandamiento de autoridad competente, debe constar en un documento público debidamente fundado que, en los términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, es el expedido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, cuya calidad de tal, “se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de los sellos, firmas y otros signos exteriores que en su caso provengan de leyes.” De ello se deduce que la firma que a dichos documentos estampe la autoridad, debe ser siempre auténtica, ya que no es el signo gráfico con el que, en general, se obligan las personas en todos los actos jurídicos en que se requiere la forma escrita, de tal manera que carece de valor una copia fascimilar, sin la firma auténtica del original del documento en que la autoridad impone un crédito a cargo del causante por no constar en mandamiento debidamente fundado y motivado.”<sup>68</sup>

Anteriormente era de fácil obtención por los particulares, el que se dejara una resolución o acto de autoridad sin efectos por la firma fascimilar, por lo que con las nuevas exigencias internas por parte de la Administración se han dejado con mayor rigorismo y eficacia los actos que se dictan por la misma Autoridad. Ahora bien, el sentido

<sup>67</sup> Revisión 178/76 visible en la RTFF de agosto de 1978 a Julio de 1979 p. 442.

<sup>68</sup> Revisión fiscal 69/80, visible en “EL INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE POR SU

de reconocer un documento sin firma o fascimilar, es el que se emita éste nuevamente por lo que no tendría caso el que se utilice esta manera de firmar los escritos que se emitan por la misma.

Lo que la Autoridad haría para subsanar la irregularidad de la firma fascimilar sería nulificar el acto para efecto de que se notifique nuevamente, conteniendo la firma autógrafa o preverse como ampliación de demanda en favor del demandante.

Un tercer ejemplo de omisión de requisitos, sería el relativo a la omisión de examinar las pruebas aportadas por el particular en la fase oficiosa, lo que da origen a que se impugne la resolución alegando que ella es ilegal al no haberse tomado en cuenta dichas pruebas.

En este sentido y por disposición tanto legal como jurisprudencial, la Autoridad está en la obligación de examinar todas las pruebas que se aportan por la parte Actora, ya que si no lo hace puede obligarse a que se lleve a cabo al interponerse el Juicio de Amparo ante el Tribunal Colegiado, el cual, lo más probable es que en su resolución del juicio emita un fallo que lo obligue a ello.

El tercer elemento que se considera que debe de contener todo acto administrativo es que el documento debe encontrarse debidamente fundado y motivado.

En tal sentido cuando el acto de la autoridad no se apoya en la norma jurídica, ni se expresan las razones o motivos que la llevaron a concluir que el caso encuadra en el supuesto previsto por la ley, hay ausencia de fundamentación y motivación. Pero debe existir una perfecta adecuación entre los fundamentos jurídicos y los antecedentes de hecho, para que entre ambos exista una relación de causalidad.

Al respecto citaré algunas tesis:

---

PRESIDENTE", al terminar el año de 1981, Segunda Parte, Segunda sala, p.122.

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE.-** Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar el razonamiento que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca(10).”<sup>69</sup>

Es trascendente el fundar y motivar una resolución, ya que no sólo lo ordena la legislación de la materia, sino que por mandato constitucional todo acto de Autoridad debe contener tales requisitos de fundamentación y motivación.

Asimismo cuando se habla de la imposición de multas a un contribuyente, también la Suprema Corte confirma lo previsto por la ley de que dichas multas deben de estar debidamente fundadas y motivadas:

**“MULTAS.- FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE SU MONTO.-** En la fracción I del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación (1967) se establecen las pautas que deben tomarse en cuenta para la cuantificación de las sanciones, como son: La importancia de la infracción, las condiciones económicas del causante y la conveniencia de destruir prácticas establecidas para evadir la prestación fiscal así como para infringir las disposiciones legales o reglamentarias. Por tanto, si en el proveído en el que se impone la sanción, mismo que debe ser apreciado en su integridad, se asientan los hechos que revelan la gravedad de la infracción por el monto de los ingresos omitidos, así como también los elementos con base en los cuales la autoridad calificó de buena la situación económica del infractor, al considerar la magnitud de las operaciones realizadas

---

<sup>69</sup> Revisión No. 1367/87.- Resuelta en sesión de 2 de Agosto de 1990, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente Amando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Mal. de Jesús Herrera Martínez

por el contribuyente, el proveído se encuentra debidamente fundado y motivado por lo que hace a la cuantificación.”<sup>76</sup>

En cuestión de multas es importantísimo el que las mismas se encuentren fundadas y motivadas, ya que cada sanción que impone una carga al particular, como se desprende de la tesis mencionada y transcrita, debe contener ciertos requisitos que se contienen en ley y que son vitales para que un acto se considere legalmente fundado y motivado, y por tanto, sea válido. Tales requisitos, deben tomar en cuenta la situación económica del infractor, la importancia de la infracción, la posición del infractor, la gravedad, la reincidencia, etc., ya que son cuestiones que se consideran indispensables para el perfeccionamiento de una actuación legal de la Autoridad y en caso de no estar fundada ni motivada la imposición de una multa, es decir, sin cumplir con lo que al efecto se dispone tanto por el artículo 31 fracción VI de nuestra Carta Magna, se viola también lo dispuesto por los artículos 14 y 16 del citado ordenamiento y de igual manera lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 38 y 68.

Es fácilmente impugnabile esta cuestión ante el Tribunal Fiscal, es decir, si a un contribuyente se le impone una carga tributaria, una multa fundamentada en alguno de los artículos del ordenamiento transgredido sin haberse fundado ni motivado debidamente la actuación, no obstante de mencionar el artículo en el cuál se basa la multa, sin embargo, no se realiza una motivación de dicha sanción, es decir, no existe una conexidad adecuada entre el numeral que se transgrede con la multa supuestamente aplicable para tal caso que se presenta y no se realiza el razonamiento lógico jurídico con el que debe contar la liquidación o imposición de la sanción, debe dejarse sin efectos dicha actuación. En la práctica y hablando respecto de los juicios de que hemos conocido en el desempeño de la profesión, es decir, en la Sociedad en que se prestan nuestros servicios, se han presentado

---

<sup>76</sup> Revisión No. 714/82.- Resuelta en sesión de 13 de Agosto de 1985, por unanimidad de 8 votos.  
Revisión No. 1766/81.- Resuelta en sesión de 7 de Febrero de 1984, por unanimidad de 7 votos a favor y 2 en contra.  
Revisión No. 1661/84.- Resuelta en sesión de 30 de Septiembre de 1985, por mayoría de 7 votos a favor y 2 en contra.  
(Texto aprobado en sesión de 28 de Octubre de 1985).

ante el Tribunal Fiscal juicios cuya defensa del contribuyente ante dicho órgano es procedente en virtud del sin fin de irregularidades que comete el personal que se encuentra bajo su mando y custodia y los cuales son los encargados de llevar a cabo el desempeño de dichos actos. Sin embargo, cuando el Tribunal Fiscal toma una posición muy rigurosa y se mantiene en el dicho de que las actuaciones llevadas a cabo por el personal al servicio de la Administración y las sanciones que se pretenden imponer se encuentran apegadas a derecho, la interposición del Juicio de Amparo es la mejor instancia que se tiene por el particular, ya que de la estadística que tanto el personal al servicio del Tribunal Fiscal de la Federación como de los casos resueltos y que nos ha tocado notificarnos respecto de dicha resolución se desprende que finalmente, el particular es el agraciado y al que la justicia lo ampara, sin dejar de lado el largo trámite que toma el que los tribunales facultados para ello se convenzan que sus actuaciones carecen de legalidad.

Cuando se presenta una causal de ilegalidad de las que se está estudiando, la sentencia de la Sala del Tribunal Fiscal deberá declarar la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución, en los términos del último párrafo del artículo 239 del Código Fiscal.<sup>7</sup>

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- SU AUSENCIA IMPIDE EL EXÁMEN DE LOS CONCEPTOS DE FONDO EN LAS RESOLUCIONES EXPRESAS IMPUGNADAS.-** En las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, el juez está obligado, conforme a lo dispuesto por el artículo 237, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1 de Enero de 1996, a examinar primero aquellas causales de ilegalidad encaminadas a declarar la nulidad lisa y llana, sin embargo, cuando el actor plantee la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución expresa impugnada y no cuestione la competencia de la autoridad administrativa o la pérdida de su potestad para ejercerla aduciendo ya sea la caducidad, la prescripción o el plazo para el cumplimiento de la resolución previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece otro

---

<sup>7</sup> Séptima Época. Instancia: “TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO”. Fuente: Informes Tomo Informe 1986, Parte III  
Página: 129

tipo de caducidad- la sala responsable deberá analizar previamente este concepto de impugnación, pues de resultar fundado no podría estudiarse el fondo al desconocerse la fundamentación de la misma.”<sup>72</sup>

He aquí la importancia de que se funde legalmente un acto o resolución, puesto que es después de la cuestión de competencia, el aspecto que se debe tomar en cuenta y analizar por parte de la Autoridad Fiscal a efecto de declarar la Nulidad de una resolución, no obstante se trate de dos tipos de Nulidad distintas.

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- NO SE SATISFACE ESTE REQUISITO COMO “HECHO NOTORIO”.** La fundamentación y motivación es un requisito formal que todo acto de autoridad debe contener en el documento mismo, por lo que no puede satisfacerse a base de inferencias, menos aún pretendiendo que es un “hecho notorio” que se aplicó determinada fracción de un precepto legal. Consecuentemente es necesario, para la validez de la resolución impugnada, que en ésta se precisen todos los elementos de fundamentación y motivación en que se sustenta.”<sup>73</sup>

Es fácil el detectar en cualquier documento la falta de fundamentación, por lo que al notarla es lo primero que queremos hacer valer al plantear los argumentos de nuestra demanda, ya que no se considera como lo menciona el criterio que es obvio o “hecho notorio” el precepto que se aplica al acto o resolución de la cual se habla.

No puede cumplirse con la obligación de fundar y motivar su resolución por la Autoridad si lo pretende hacer en un documento distinto a aquél en que está resolviendo

<sup>72</sup> Juicio No. 100 (14) 155/98 (3) 1427/98-II.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 9 de febrero de 1999 por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretario: Lic. Miguel Angel Luna Martínez. (Tesis aprobada en sesión privada de 9 de febrero de 1999).

<sup>73</sup> Recurso de Apelación No. 100 (A)-II-12/96/815/94.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en sesión del 28 de junio de 1996, por mayoría de 3 votos a favor y 1 en contra. Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Concepción Martínez Godínez. Publicado en la Revista del Tribunal Fiscal

algún juicio.

Debe llevarse a cabo, por tanto, en el documento mismo y no en otro, aunque se considere consecuente del principal.

Es frecuente que la autoridad razona o motiva su acto, pero omite la cita del o de los preceptos legales que apoyan su razonamiento, lo que hace que la resolución sea ilegal por falta de fundamentación. Pero más común es estar frente a resoluciones que estando fundadas, no se encuentran motivadas.

A veces se piensa que mencionando el precepto en el cual se apoya para la emisión del acto o resolución, se cumple con los requisitos legales de fundamentación y motivación, no haciendo un razonamiento aunque sea concreto del por qué se lleva a cabo un acto por parte de la autoridad, por lo que y como se desprende de lo transcrito debe existir el razonamiento que le de conformación a la aplicación del precepto legal aplicable al caso.

En el caso de las visitas domiciliarias, no se satisface la debida motivación cuando no se precisa el alcance de ella.

**“GARANTÍA DE MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO EN LAS ORDENES DE VISITA.** Considerando que la garantía de motivación se cumple si se hace señalamiento preciso de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas de la emisión del acto, resulta que la autoridad administrativa que emita una orden de visita dará cumplimiento a la garantía referida, si formula una explicación de su objeto, cuales documentos serán motivo de la visita, los períodos temporales dentro de los cuales se pretende constatar si este dio o no cumplimiento a sus obligaciones. esto para dar

oportunidad al contribuyente de preparar su defensa, con lo que evidentemente si la autoridad emisora de la orden de visita únicamente invoca los preceptos legales aplicables al caso solo cumplimenta la garantía de fundamentación, pero no sucede así con la de motivación, las que deben darse conjuntamente en el acto de molestia, pues con faltar una de ellas generará la inconstitucionalidad del acto.”<sup>74</sup>

Incluso para llevarse a cabo la práctica de una visita por la Autoridad Competente debe fundarse y motivarse debidamente cada uno de los pasos y actos encaminados al desarrollo de dicha actuación, ya que el no fundarlo y motivarlo daría lugar a que se conformara la causal de nulidad que nos encontramos estudiando. Es interesante el tomar en consideración que la Suprema Corte ha resuelto en una contradicción de tesis de la Octava Época<sup>75</sup> que la Nulidad para esta causal debe ser lisa y llana, y no como lo prevé el Código Fiscal de la Federación únicamente para efectos de que se reponga el procedimiento. Se emitieron varias jurisprudencias en el sentido de que la Nulidad que debía de declararse era la Lisa y Llana y no para efectos, y es por ello que la Corte resolvió que era Lisa y Llana, lo cual de alguna u otra manera corrobora lo propuesto en la presente Tesis relativo a que la sanción que debe de recibir todo tipo de actuaciones debe ser la Lisa y Llana y no para Efectos en algunos casos, por lo que no suena tan descabellado por dicha razón el objeto de la presente.

Y esto se argumenta por el estudio realizado a la interpretación de nuestros altos tribunales, en donde encontramos que en la Quinta y Sexta Época poco se encuentra al respecto en cuanto a esta causal, sin embargo en la Séptima Época comenzamos a observar lo interesante que es el que cada tribunal y a cada caso concreto se le decreta un

---

<sup>74</sup> Amparo en revisión 1884/86, visible en el informe rendido a la Suprema Corte por su presidente al terminar el año de 1987, Tercera Parte, volumen Y, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 164.

<sup>75</sup> Visible en la página de la “SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)” o bien en el C.D. Ius 8 o Ius 9 de la S.C.J.N.

tipo de nulidad, esto es, el Tribunal estudia el caso y entonces decide respecto de las características del acto en cuál causal de las previstas respecto de la nulidad encuadrará la ilegalidad de la Autoridad y es entonces la nulidad que declara. Si se considera vicio de forma, se declara la nulidad para efectos y si se cuenta con elementos que evidentemente violan el fondo del asunto se inclina por conceder la nulidad por otra causal que sancione con nulidad lisa y llana. Lo mismo encontramos, como se mencionó en el párrafo anterior, respecto de la Octava Época y en la Novena Época se considera que la interpretación de nuestros tribunales cuenta con mayor visión y entonces al igual que en la época anterior debe distinguirse que es lo que prevalece, nulidad de forma o de fondo.<sup>79</sup>

Después de todo lo anteriormente expuesto, se considera que la falta de fundamentación o motivación no constituye una simple omisión de carácter formal, sino de fondo, ya que todo acto de molestia en que se omita respetar esta garantía jurídica trae consigo graves daños al particular, y no debe ser él el único que sufra las consecuencias de su violación.

De aceptarse que la autoridad pueda convalidar su resolución, tendremos:

a) Frente a esta causal, conociéndose el fondo del asunto y sobre el cual le asiste el derecho al particular, consentirla, subsanando la omisión y atacando el fondo para evitar pérdida de tiempo. Pero hoy esto puede verse afectado por el último párrafo del 238.

b) Hacer valer esta causal cuando el tiempo está corriendo en favor del particular, ya que al nulificarse para el efecto de que se emita nuevo acto debidamente motivado y fundado equivale a la nada, esto es, que no se suspendió el término de la caducidad o de la prescripción según sea el caso, porque al intentarse nuevo acto por parte de la autoridad éste puede ser ya extemporáneo para ejercer sus facultades de determinación o bien para exigir el pago de un crédito notificado hace más de cinco años.

---

<sup>79</sup> Ibidem.

Al no estar bien fundado y motivado el acto impugnado, la autoridad responsable lo revoca dejándolo sin efectos, y aunque al momento de emitir el nuevo haya transcurrido el plazo de cinco años en que ella podía ejercer sus facultades de determinación o exigir el pago del crédito notificado hace más de cinco años, la misma puede sostener, en el segundo caso, que su primer acto interrumpió el plazo que estaba corriendo en su perjuicio. Es por ello que resalta a todas luces la importancia de que se cumpla con las formalidades que por ley se exigen para que un acto sea legal e inclusive se funde y motive legalmente una resolución, ya que además del caso de incompetencia, la falta de ese requisito tiene prioridad a cualquier otra causal y por tanto puede declararse la nulidad de un acto o resolución emitido por una autoridad competente por carecer de los requisitos legales que debe contener .

Es interesante el tomar en cuenta una tesis emitida por los Tribunales en la Novena Época y que al efecto establece lo siguiente:

**CÓDIGO FISCAL. SUS ARTÍCULOS 238 FRACCIÓN II Y 239 FRACCIÓN III NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA A QUE ALUDE EL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIX-H DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.** Atendiendo a los antecedentes de las reformas constitucionales y legales que culminaron con la adición de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Ley Fundamental, se concluye que el término “autonomía que emplea el referido precepto, fue utilizado por el Constituyente para hacer alusión al principio de separación de poderes. Dicho principio de autonomía no es vulnerado por los artículos 238 fracción II y 239 fracción III del Código Fiscal de la Federación en cuanto establecen que a las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante las cuales se declare la nulidad de una resolución, puede dárseles el efecto de que la autoridad actúe en determinado sentido, pues ello no implica sujeción del tribunal a la intervención opinión o decisión de terceros, por lo contrario, tal sistema constituye el medio idóneo para obligar a las autoridades administrativas a ajustar sus actos al marco del derecho, pretender que una vez declarada la nulidad de un acto, la autoridad administrativa quede imposibilitada para

Llevar a cabo otro, ya ajustado a las formalidades que para tal efecto establece tanto la Ley fundamental como el Código Fiscal de la Federación, implicaría una incongruencia con la naturaleza del acto administrativo, el cual no puede quedar sujeto a la voluntad del particular, pues el mismo es desarrollado por el Estado en sus funciones de derecho público y en ejercicio de su facultad de imperio, además de que la nulidad que de los actos autoritarios se decreta por el tribunal, aunque beneficia al particular, también persigue restaurar la legalidad de la actuación de la administración pública.

Considero la falta de visión de nuestros altos tribunales al hacer esta afirmación en el sentido de que no es que la justicia quede a la voluntad del particular, ni que con la posible emisión del acto que se encontraba investido de irregularidades y que pueda restaurarse la legalidad de la actuación de la administración pública, ya que, lo único que se refleja en esta jurisprudencia anteriormente señalada, es la actitud dogmática que se toma por dicha institución. Esto es, aún admitido por dicho órgano que puede contar con funcionarios que emitan actos que carezcan de los requisitos formales que debe contener una actuación y de saber que muchas veces su actuación es arbitraria, no se doblega y establece que al fin y al cabo la actuación de dicha Autoridad será legal, no obstante de tener que pasar por muchas correcciones y niveles dicho acto para que al final de cuentas dicho acto sea legal y el poder de la Administración Pública sea el que prevalezca.

Después de todo lo anteriormente expuesto dentro de esta causal de anulación debemos de establecer que se debe tomar en cuenta el propósito del acto, lo que éste resuelve, decide o certifica y que constituye el objeto del mismo. El objeto debe estar íntimamente vinculado, o se le identifica con la competencia del órgano administrativo, en cuanto es la que determina el campo de acción de las autoridades, es decir, sobre lo que pueden válidamente resolver, decidir o certificar las mismas autoridades. Por lo que constituye un requisito formal de todo acto administrativo el expresar el objeto del mismo, puesto que ello va a permitir al gobernado conocer su contenido y así también determinar si existe o no algún vicio en el objeto.

Este objeto puede encontrarse viciado y no ser lícito, posible y existente ya sea por que esté prohibido por la ley, por no ser el objeto determinado por la legislación para el caso concreto, o ser un objeto determinado por la ley para otros casos que aquel en que ha sido citado, por ser impreciso o por ser irrazonable, o por ser inmoral o no ético.

En esta causal se encuentra una imperfección por demás evidente, ya que se considera en el artículo 239 ya citado que se declarará por la Autoridad Nulidad para Efectos de que se subsanen la omisión de requisitos y la falta de fundamentación y motivación. Ahora bien, no obstante de la sanción que se establece por la imperfección de un acto, se considera que la nulidad que debería de decretarse por la Autoridad debería ser lisa y llana y no para efectos, puesto que, al ser para efectos, la Autoridad puede volver a caer en el mismo supuesto y se deja al particular en estado de incertidumbre. Es por ello que hay que tomar en cuenta que a la Autoridad como consecuencia del Estado de Derecho en el que vivimos, se le dan ciertas directrices, parámetros y pautas a las que debe de sujetarse para realizar su actuación; incluso es por la gravedad de la falta de este requisito por lo que se encuentra previsto su legal cumplimiento en las garantías constitucionales, por lo que al emitir o realizar un acto debe de apegarse a ellas, y que si no hace uso adecuado de sus facultades, y se le da por el legislador la posibilidad de volver a actuar en el mismo sentido, aunque la finalidad tal vez no sea que se subsanen las omisiones, el particular queda indefenso, por lo que si se declarara como sanción a tal efecto por el Tribunal la Nulidad Lisa y Llana de un determinado acto, la Autoridad actuaría cautelosamente y siguiendo los lineamientos que se le imponen, ya que, al no poder subsanar deficiencias, tendría una actuación legal y por tanto sus actos serían apegados a la legalidad y no habría tantos casos en los que la Autoridad se "equivocaría" al llevar a cabo sus actos, por lo que no obstante de apegarse a nuestra Carta Magna, también se apega a la legalidad que exige la emisión del acto.

### III.- VICIOS DEL PROCEDIMIENTO QUE AFECTAN LAS DEFENSAS DEL PARTICULAR Y QUE TRASCIENDEN EL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

Margain Manautou<sup>77</sup> sostiene que en esta causal de nulidad es frecuente encontrar la violación al procedimiento administrativo de por lo que la resolución que recaiga sobre esta causal deberá de ser para reponer el procedimiento violado.

Para el estudio de las violaciones, nos referiremos a lo que establece nuestra legislación al respecto y por ello con relación a la violación del procedimiento de notificación, que es la primera violación que encontramos. Nos abocaremos al artículo 209 bis el cual establece lo siguiente:

*“Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo, se estará a las reglas siguientes:*

*I.- Si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que lo conoció.*

*En caso de que también impugne el acto administrativo, los conceptos de nulidad se expresarán en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.*

*II.- Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.*

*III.- El Tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación previamente al examen de la impugnación del acto administrativo.*

*Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquella y procederá el estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiere formulado sobre dicho acto.*

*Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreeserá el juicio en relación con el acto administrativo combatido.”*

Ahora bien, siguiendo un orden lógico de ideas, estas violaciones del procedimiento administrativo de notificación se pueden dividir atendiendo a la autoridad que las comete en dos:

- a) Por la Autoridad Administrativa que efectúa la notificación; o
- b) Por la Autoridad de correos.

En el primer caso enunciado la autoridad que emite el acto y lo notifica, muchas veces en sus propias oficinas al interesado, o en el domicilio de éste, y omite cerciorarse ante la ausencia del interesado o en tratándose de una persona moral, que la persona con quien se entiende la diligencia de notificación esté autorizada por quien debe ser notificado, o por la persona moral para oír o recibir toda clase de notificaciones que se les hagan durante el procedimiento administrativo, sobre todo, en tratándose de la persona moral, que la persona con quien se entiende la diligencia de notificación es, conforme a derecho, el representante legal.

---

<sup>77</sup> MARGAIN, Manautou, op.cit., p. 36.

Las autoridades fiscales deben de ajustarse al procedimiento que establece el Código Fiscal de la Federación y al efecto el mismo establece que las notificaciones se harán personales, por correo certificado con acuse de recibo o por correo ordinario, por telegrama, por estrados, por edictos o por instructivo.

La notificación personal o con acuse de recibo se hará de acuerdo a la fracción I del artículo 134 del Código Fiscal cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentación y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

El Código Fiscal aclara que toda notificación personal realizada con quien deba entenderse será legalmente válida aun cuando no se efectúe en el domicilio respectivo o en las oficinas de las autoridades fiscales, si se localiza al autorizado en la calle o en su domicilio particular o en las oficinas de un tercero.

Como no siempre al hacerse una notificación personal se localiza en su domicilio legal al interesado o a su representante, el Código Fiscal nos señala que en estos casos el notificador deberá dejar un citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse dentro del plazo de seis días a las oficinas de las autoridades fiscales.

Si se deja el citatorio para que espere a una hora fija del día hábil siguiente y a pesar de ello no acude el interesado o su representante legal, la notificación es válida con quien se encuentre presente en el domicilio. En uno y otro caso se levanta acta citando al interesado o bien acta de notificación en presencia de testigos.

Existe gran número de jurisprudencia en este sentido, mencionare sólo algunas de ellas.

#### **NULIDAD DE NOTIFICACIÓN.- PROCEDE CUANDO NO SE DEJA**

**CITATORIO.** Dado que el artículo 100 del Código Fiscal de la Federación, señala que las notificaciones personales se entenderán con la persona que debe ser notificada o su representante legal y a falta de ambos el notificador deberá dejar citatorio para que se le espere a una hora determinada del día siguiente, la falta de este requisito produce que se nulifique la notificación viciada.<sup>78</sup>

Y al efecto se emitió en la Novena Época la siguiente jurisprudencia:

**“ORDEN DE VISITA.- EN EL CITATORIO QUE SE DEJE PARA SU NOTIFICACIÓN DEBE SEÑALARSE QUE LA CITA ES PARA SU ENTREGA.-** De acuerdo a lo previsto en el artículo 44 fracción II del Código Fiscal de la Federación en el citatorio que se deje en el domicilio del contribuyente, dirigido al mismo visitado o a su representante legal, para efectos de la notificación de la orden de visita, debe señalarse que la cita a una hora y día determinado es para la entrega de la orden por lo que si no se hace esta indicación, se incurre no sólo en violación al mencionado numeral, sino también a las garantías de certeza jurídica, luego entonces al ser la notificación un acto inherente a la orden de visita en tanto que es con su comunicación al particular que la orden surge a la vida jurídica y por ende puede producir efectos legales, si el acto de notificación adolece del mencionado vicio, no puede la Orden de Visita tener ninguna trascendencia jurídica con lo que se configura la causal de nulidad prevista en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación al dejar de observarse la disposición legal aplicable, siendo esta razón suficiente para declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada en el juicio de nulidad por encontrarse viciada de origen y en atención a lo dispuesto en el diverso artículo 239 fracción II del citado Código.<sup>79</sup>

El citatorio debe de precisar quien debe estar presente al día siguiente y si no lo está entonces la notificación se hará con la persona que lo esté, este citatorio debe

<sup>78</sup> “REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL”, Primer Trimestre de 1975, p. 203.

<sup>79</sup> Apelación No. 100 (A)-II-813/96/1213/95.- Resuelto por la segunda sección de la sala superior del Tribunal

cumplir con todos los requisitos legales, porque si no, es de fácil impugnación e inclusive puede invalidarse por el particular.

“...Las notificaciones que hagan las autoridades fiscales a las personas morales deben entenderse con el representante legal y si en el citatorio se menciona a una persona moral, sin precisar que a quien se cita es a su representante legal, no puede considerarse válida la notificación porque hubiese mediado citatorio previo, pues la misma incumple con los requisitos que establece el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, al disponer que cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar le dejará citatorio, pues es evidente que en ese citatorio se debe señalar, cuando se pretende notificar a una persona moral, que a quien se busca es a su representante.”<sup>89</sup>

De igual manera al momento de llevarse a cabo una orden de visita domiciliaria, ésta debe de notificarse.

#### **“ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA.- SU NOTIFICACIÓN.-**

Conforme a lo previsto en el artículo 44 fracción II del Código Fiscal de la Federación, cuando los visitadores se presenten el domicilio en el cuál se llevará a cabo la visita y no encuentren al visitado o a su representante legal, deben dejar citatorio, con la persona que se encuentre en el lugar, para que espere a los visitadores a hora determinada del día siguiente, puntualizando que es para recibir la orden de visita, requisito que de no satisfacerse haría el documento ilegal. No es óbice para llegar a esta conclusión el que los visitadores hayan cumplido con las formalidades establecidas para las notificaciones previstas en los artículos 134 y 138 del Código Fiscal de la Federación ya que debe atenderse a lo dispuesto en la norma legal aplicable al caso específico de la notificación de la orden de visita y no a los que se refiere a las notificaciones de los actos administrativos

---

Fiscal de la Federación en sesión del 21 de agosto de 1997.

<sup>89</sup> Jurisprudencia visible en el “INFORME DE LA SUPREMA CORTE”, año de 1989 Tercera Parte, Volumen II p. 58.

en general.”

Mencionaremos otra tesis interesante al respecto:

**“NOTIFICACIONES EN MATERIA FISCAL. PARA SU VALIDEZ NO SE REQUIERE LA LEGITIMIDAD DE QUIEN LA REALIZA.** Aun cuando en el artículo 16 de la Ley Fundamental se establezca como un derecho público subjetivo en favor de los particulares, el que todo acto de autoridad debe ser realizado por quien tenga competencia para ello, no es posible asimilar la competencia del órgano estatal con la legitimidad de la persona física que lo representa. Ciertamente, la legitimidad del servidor público por regla general, atiende sólo a su esfera jurídica y personal; su nombramiento y personalidad como titular del órgano estatal, hace nacer derechos y obligaciones del mismo frente al Estado, hace que sea aplicable en su favor, el estatuto o status jurídico de servidor público, al mismo tiempo que lo inviste de facultades para actuar como funcionario de derecho. En cambio, la competencia como conjunto de facultades establecidas en disposiciones generales para realizar la actividad del Estado, se refiere sólo al órgano, que no es sino una esfera de atribuciones, una zona de la personalidad del Estado. Si bien el órgano requiere para el ejercicio de sus facultades de la intervención de un servidor público investido de poderes públicos, dicho servidor público como persona física no es el órgano ni lo integra ni compone en alguna medida. Basta para demostrar lo anterior, que el órgano estatal es un centro de imputación normativa con total exclusión de la existencia o no de una persona física. además, mientras la competencia del órgano se desprende de un acto legislativo (acto regla), la legitimidad se deriva de un acto materialmente administrativo (acto condición), de lo que se sigue que el servidor público o titular de un órgano puede ir variando, bien sea por renuncia al cargo, muerte, licencia, cese, etc., sin que por ello se afecte la continuidad del órgano del Estado. Así, puede suceder que un notificador determinado intentase realizar una notificación y al no encontrar a la persona interesada, le dejare citatorio para el día siguiente; y que otro notificador acudiese a la cita, concluyendo la diligencia. No por ello podía afirmarse que la

---

<sup>81</sup> Recurso de apelación No. 100, resuelto por la primera sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 6 de mayo de 1997. Publicada en “LA REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA

notificación se practicó por dos actuarios distintos a quienes habría que revisar en dos nombramientos para verificar la validez del acto, ya que jurídicamente la notificación de mérito fue llevada a cabo por la actuaría, esto es por un sólo órgano ejecutivo. También podría acontecer que el nombramiento de notificador fuere irregular, o que se trate de un funcionario de hecho. A pesar de la gravedad de esa particularidad, la notificación no sería nula, ya que para la validez de la misma es suficiente conque la diligencia reúna los requisitos establecidos por la ley (artículos 134 a 140 del Código Fiscal de la Federación), dentro de los cuales no se encuentra la legitimidad del funcionario que la llevó a cabo. Y esa ausencia de requisito debe interpretarse como la voluntad del legislador de que cuando la diligencia no se realice por un funcionario de derecho en ejercicio legítimo de facultades sino que se ejecuta por un funcionario de hecho, debe sostenerse la eficacia jurídica de la notificación en favor del bien público y del interés social, siempre que la misma reúna los requisitos establecidos expresamente en la ley. A lo anterior ha de agregarse también, que en el supuesto de que un actuario exhibiera su nombramiento en un juicio de nulidad o el de garantías en estas instancias procesales no podría ser calificado dicho nombramiento, en virtud de que de nuestro sistema jurídico se infiere que las autoridades que juzgan de la competencia de los órganos en los términos de los artículos 16 constitucional y 238 fracción I, del Código Fiscal de la Federación, son las judiciales o las jurisdiccionales y es tarea de estos juzgadores la de vigilar que los órganos del Estado, a través de sus titulares o representantes, no se excedan de sus atribuciones o no invadan las de otras autoridades, ni abusen del poder público. Pero las autoridades que resuelvan la legitimidad de los nombramientos de los servidores públicos, lo son únicamente los superiores jerárquicos dentro de la Administración Pública Federal, a quienes en atención al elemento de la relación jerárquica denominada Poder de Nombramiento, compete revocarlas, calificar los requisitos, cualidades y demás condiciones: en una palabra, la legitimidad del acto- condición (véase artículo 89, fracciones II, III, IV y V constitucional). Por tanto, aun en el supuesto de que el notificado, cuya diligencia se refuta nula, fuese un funcionario de derecho, no es la sala del conocimiento ni el Tribunal Colegiado, en su caso, sino el superior jerárquico, quien debe revocar o sancionar al supuesto notificador, el que debe decidir sobre su legitimidad, de conformidad con los artículos 8, fracción VIII, y

---

FEDERACION” del mes de Febrero de 1998 en la página 369.

12. fracción I, del reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así las cosas, la ilegitimidad de los servidores públicos sólo puede repararse por los medios establecidos en las leyes (Código Penal, delito de usurpación de funciones y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).<sup>82</sup>

Por tanto, sólo interesa el que el particular sea debidamente notificado o citado sin importar la investidura del funcionario que realiza tales actos, lo que importa es que se lleve a cabo dicha actuación en forma oportuna y legal.

En cuanto a la notificación por correo certificado con acuse de recibo, ésta consiste en recabar en un documento especial la firma de recepción del destinatario o de su representante legal y entregar ese documento al remitente como constancia o bien a nombre de la persona física autorizada ante el servicio postal de identificación, que consiste en la expedición de una cartilla a nombre de ésta, en la que se certifica que la firma y demás datos asentados en ella corresponden a dicha persona.

Existe violación al procedimiento de notificación cuando el cartero entrega la correspondencia a la persona que se encuentra en el domicilio sin cerciorarse que sea el interesado o el representante legal del destinatario, ya que la correspondencia enviada por el servicio de correos registrado con acuse de recibo se aparta del procedimiento legal trayendo consigo que el destinatario no reciba la correspondencia o que la autoridad no pueda probar que en efecto el destinatario fue notificado de la resolución a través del servicio de correo.

Al efecto, veamos un criterio en el que se establecen los requisitos de las notificaciones.

#### **“NOTIFICACIONES HECHAS POR CORREO CERTIFICADO CON**

---

<sup>82</sup> Amparo directo 1013/89. Metropolitana de Ediciones y Audiovisuales, S.A. 27 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

**ACUSE DE RECIBO. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR.**- De conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 98 del Código Fiscal de la Federación, las notificaciones de los citatorios, solicitudes de informes o documentos, efectuadas por las autoridades administrativas pueden practicarse a los particulares por correo certificado con acuse de recibo y de acuerdo con lo previsto por los artículos 457 y 463 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la correspondencia registrada deberá ser entregada a los destinatarios o a las personas autorizadas por estos y tratándose de una sociedad, deben entregarse a su representante legal. En tal virtud, para tener por hecha una notificación a una persona moral, es necesario que exista la certificación correspondiente en el acuse de recibo, en la que se haga constar que la notificación se entendió con su representación legal.<sup>83</sup>

Por tanto, si se lleva a cabo por la oficina de correos, independiente de la autoridad fiscal, una notificación ilegal viola los derechos del particular y de igual manera la autoridad se ve perjudicada por la actuación de la oficina, lo que puede acarrearle a tal autoridad serios problemas.

La notificación por correo ordinario o por telegrama se hará cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción I.

La notificación por estrados, cuando la persona a quien deba de notificarse desaparezca después de iniciadas las facultades de comprobación, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto de la fracción V del artículo 110 de este Código y en los demás casos que señalen las leyes fiscales y este Código.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> "REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL" de julio a diciembre de 1980, p. 372, tomo I. El artículo 42 de la Ley del Servicio Postal Mexicano vino a sustituir el contenido de los artículos 457 y 463 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

<sup>84</sup> La fracción V del artículo 110 establece: Artículo 110.- Se impondrá sanción de tres meses a tres años de prisión a quien: Desocupe el local donde tenga su domicilio fiscal, sin presentar el aviso de cambio de domicilio al Registro Federal de Contribuyentes, después de la notificación de la orden de visita y antes de un año contado a partir de dicha notificación o bien de que este se haya notificado un crédito fiscal y antes de que este se haya garantizado, pagado o quedado sin efectos o tratándose de personas morales que hubieran realizado actividades por las que deban pagar contribuciones, haya transcurrido más de un año contado a partir de la fecha en que

La notificación por edictos, únicamente en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de su representante no se encuentren en territorio nacional.

En estos casos, el Código Fiscal nos dice que las notificaciones se harán mediante publicaciones durante tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en la República conteniendo un resumen de los actos que se notifican, teniéndose como fecha de notificación la de la última publicación.

El artículo 12 del Código Fiscal establece que en los plazos fijados en días no se contarán los sábados, domingos y días que enseguida señala como inhábiles y feriados y siempre que todos los días sean hábiles se recomienda que los edictos se publiquen de lunes a miércoles, de martes a jueves o de miércoles a viernes para evitar que se alegue que no fueron días consecutivos.

La notificación por instructivo solamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 137 de este Código, el cual se refiere a los casos en que se trate de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, el citatorio será siempre para la espera antes señalada y si la persona citada o su representante legal no esperaren se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por medio de instructivo que se fijará en lugar visible de dicho domicilio, debiendo el notificado asentar razón de tal circunstancia para dar cuenta al jefe de la oficina exactora.

Entendiéndose frente a situaciones excepcionales, las autoridades fiscales legalmente se tenga obligación de presentar dicho aviso.

están autorizados para habilitar los días inhábiles, lo cual deberá comunicarse a los particulares y no alterará el cálculo de plazos, entendiéndose que esa comunicación deberá ser por escrito. Tratándose de actividades que se desarrollan esencialmente en horas inhábiles, como los centros nocturnos o la corroboración del personal que trabaja en un establecimiento que opera de noche, también puede autorizarse horas inhábiles para efectos de notificación.

Después de este análisis respecto a la violación del procedimiento de notificación, ahora vamos a analizar las violaciones al procedimiento de ejecución.

Esta violación se presenta cuando se procede a aplicar el procedimiento económico coactivo, exigiéndose el pago de créditos fiscales sin haberse notificado previamente la resolución que determine y que se cita en el acto del requerimiento, cuando se proceda al embargo de bienes sin existir resolución determinando el importe de los créditos que se aseguran cuando en el primer acto de notificación de una resolución determinando créditos fiscales, se exige el pago de los gastos de ejecución, cuando el fisco pretende tener preferencia con respecto a los sueldos devengados en el último año o de indemnización a los trabajadores, cuando se designa un interventor administrador con cargo a la caja, sin ser aún exigibles los créditos a cargo del contribuyente, etc.

Antes existía un recurso que era el de oposición al procedimiento, el cual se oponía antes del Juicio de Nulidad, sin embargo, ahora se combate con el Recurso de Revocación.

En el desarrollo de dicho procedimiento si no se encuentra el interesado o su representante legal, deberá dejarse un citatorio para que a una hora fija del día hábil siguiente se encuentre el o su representante legal y si no esperasen, se practicará la diligencia con la persona que se encuentre en el domicilio o en su defecto con algún vecino. Si se niegan a recibir la notificación ésta deberá de hacerse por instructivo que se fijará en lugar visible de dicho domicilio, debiendo el notificador asentar razón de tal circunstancia para dar cuenta al jefe de la oficina exactora. Debemos tomar en cuenta que

la carga de la prueba en este caso la tiene la Autoridad.

Esta causal tiene una amplia dificultad en cuanto a su crítica, ya que, muchas de las veces no es que la autoridad se equivoque o lleve a cabo un procedimiento en contravención a la ley, porque por ejemplo en la notificación por correo certificado con acuse de recibo, no depende directamente de dicha Autoridad el llevarlo a cabo, sino de la Oficina de Correos, sin embargo, si la Autoridad aumenta los requisitos al exigir a los encargados de la Oficina de Correos las constancias de que se entregan a la persona que deben entregarse las notificaciones y de que se lleva a cabo conforme a la ley los citatorios, notificaciones, pudiera perfeccionarse, por lo que se habla de una organización más acorde con las necesidades actuales.

Jurisprudencialmente se ha dado un enfoque a dicha causal en una tesis emitida en la Octava época:

**CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. INTERPRETACION DE SU ARTICULO 238 FRACCION III.-** Del análisis de la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que para declarar ilegal una resolución administrativa es necesario que se demuestre que existió un vicio de procedimiento que afecte las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, por lo que la simple determinación de un crédito fiscal no puede considerarse como una resolución pronunciada dentro de un procedimiento administrativo donde como una resolución pronunciada dentro de un procedimiento administrativo donde el particular tuviera la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas e interponer defensas, sino un acto administrativo con el cual el contribuyente no esté obligado a demostrar que el acto impugnado le afecta sus defensas y que éstas trasciendan al sentido de la resolución, resultando inaplicable la fracción del precepto citado.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Octava Época, publicado en el tomo VIII de Julio página 135 del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN del año de 1991.

En tesis y jurisprudencias consultadas a efecto de tomar como ejemplo las que en el presente trabajo se mencionan, observamos lo siguiente.

En la Quinta y Sexta Épocas fue muy poco lo encontrado respecto a la interpretación que nuestros altos tribunales realizaron a efecto de aclarar el sentido de dicha causal de nulidad.

En la Séptima Época nos encontramos con que esta causal es frecuente encontrarla respecto a la “Orden de Visita” ya que es en el procedimiento en donde es más frecuente que se presente esta causal, y dicha nulidad, por requisitos formales, es decir, por cualquier omisión de la Autoridad se encuentra sancionada, tal como lo dispone el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación con la “Nulidad para Efectos”.

Respecto a la Octava y Novena Épocas, podemos observar que la estadística de interpretación respecto de esta causal es mayor, aun que, el sentido de la declaración es la nulidad para efectos, esto es, que la Autoridad deje sin efectos el acto, sin tener la facultad de ordenarse se emita un acto nuevo, ya que la función de la interpretación es solamente determinar si un acto dictado contiene los requisitos y se llevo a cabo el procedimiento legalmente, esto es, sin vicios formales que perjudiquen al destinatario del acto. Así como puede verse el sentido de todas las interpretaciones que ha llevado a cabo la corte, aun que el efecto del estudio y declaración de la causal sólo nos lleva al efecto de la declaración de la “Nulidad para efectos”, lo cuál nos deja en incertidumbre de que se vuelva a llevar a cabo un procedimiento en el que se vuelvan a cometer los mismos errores.

Se considera que si el efecto de la declaración de esta causal fuera el de la nulidad fuera lisa y llana se reducirían las violaciones u omisiones en el desarrollo y desenvolvimiento de los procedimientos, ya que la Autoridad tendría un cuidado especial al emitir y llevar a cabo sus actos o actividades, incluso, tendría una mayor organización y rigidez respecto de los funcionarios u oficinas que llevan a cabo los actos que se

consideran que se realizan de manera ilegal, ya que, si la ley fuera más rigida sus actos serian cada vez más legales hasta llegar a tener más perfección.

**IV.- SI LOS HECHOS QUE LA MOTIVARON NO SE REALIZARON, FUERON DISTINTOS O SE APRECIARON EN FORMA EQUIVOCADA, O BIEN SI SE DICTÓ EN CONTRAVENCIÓN DE LAS DISPOSICIONES APLICADAS O DEJÓ DE APLICAR LAS DEBIDAS.**

En esta causal, que es una de las causales de anulación que dará origen a la nulidad lisa y llana del acto impugnado, nunca para efectos de que la autoridad responsable emita uno nuevo corrigiéndolo, salvo para señalarle los términos en que deba dar cumplimiento para finiquitar el problema, se considera otra de las sanciones a la indebida actuación de la autoridad. Aquí es en donde se examinará el fondo del asunto.

Emilio Margain Manautou divide esta causal en cinco casos:

- 1.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron. En esta la carga de la prueba la tiene la Autoridad cuando la negativa del particular no encierra una afirmación
- 2.- Si los hechos fueron distintos, en cuyo caso la carga de la prueba es del particular.
- 3.- Si los hechos se apreciaron en forma distinta, como puede ser el caso de que se determinen intereses devengados pero no cobrados cuando en realidad se trataba de intereses a cargo.
- 4.- Si se dictó en contravención de las disposiciones aplicables. En este caso la autoridad ha hecho una errónea aplicación o interpretación de la disposición en que se apoya para emitir una resolución favorable a sus intereses y en perjuicio de los del particular.
- 5.- Si se dejó de aplicar las debidas que vienen a favorecer al contribuyente. En este caso, la autoridad niega la deducción de un gasto en alimentos en virtud de que se realizó dentro de una faja de cincuenta kilómetros que circunda el establecimiento del contribuyente. en los términos de la fracción VI del artículo 25 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, desconociendo que ese gasto esta registrado en la contabilidad en el rubro de atención a

clientes en forma general, que ampara la fracción IV del propio artículo 25.”

Al efecto nuestros tribunales se han pronunciado en el siguiente sentido:

**CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 238 DEL.** La fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, establece: "Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas". La actualización de esta fracción implica, en forma genérica, que la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación realiza el examen del fondo de la controversia planteada. Se presenta una violación sustancial de fondo porque los hechos que motivaron la resolución definitiva impugnada, no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, esto claro que representa la contravención de las disposiciones aplicables e incluso de aquellas que debiéndose aplicar, se omitieron. Sin embargo, también contempla la nulidad de toda resolución definitiva que se dicta en contravención de las disposiciones aplicables o si se dejaron de aplicar las debidas. Lo anterior se deduce fácilmente de la propia redacción que el legislador le dio a esta fracción IV, toda vez que señalan de manera optativa dos supuestos diferentes de nulidad de la resolución impugnada, el primero, si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, y el segundo, que el legislador distingue con la fase en sentido optativo "o bien" que se dicte en contravención de las disposiciones aplicables o cuando se hayan dejado de aplicar las debidas. Porque si hubiera sido la idea del legislador fijar un sólo supuesto de anulación en esta fracción que estudiamos, la redacción utilizada sería otra, es decir, no hubiera utilizado una frase optativa, sino señalado que los hechos que motivaron la resolución definitiva, no existieron, se dieron en forma distinta o se apreciaron en forma equivocada, contraviniendo las disposiciones aplicables o dejando de aplicar las debidas. De esta manera, atendiendo a la redacción del legislador, encontramos dos supuestos que aunque pueden complementarse o darse juntos, también puede existir el uno sin el otro. Respecto al primero, relativo a los hechos que motivaron la resolución definitiva, resulta claro

---

<sup>80</sup> MARGAIN, Manautou Emilio, op.cit.

que se refiere al fondo del asunto planteado, toda vez que el órgano administrativo con facultades jurisdiccionales encargado de aplicar dicha disposición, esto es el Tribunal Fiscal de la Federación, ser hasta el estudio del fondo del asunto, que se ocupe de los hechos que constituyen los antecedentes o la base de la cual partió la autoridad demandada para dictar su resolución, pero tratándose del segundo supuesto de nulidad, contenido en el artículo 238, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, debemos aclarar dos puntos importantes, el primero, que dicha hipótesis de nulidad ser declarada sólo cuando ninguna de las otras se actualice, es decir, cuando no exista incompetencia de la autoridad que dictó, orden o tramita el procedimiento que deriva de la resolución impugnada; cuando no exista omisión de requisitos formales que exijan las leyes, afectando las defensas del particular y trascendiendo el resultado del fallo (fundamentalmente violaciones de forma en la resolución misma, incluyendo la ausencia de fundamentación y motivación); cuando no existan vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución (básicamente violaciones de forma en el procedimiento del que emana la resolución impugnada); y por último, el supuesto de que los hechos que motivaron la resolución impugnada no existieron, se dieron en forma distinta o se apreciaron en forma equivocada, toda vez que, al actualizarse cada una de estas hipótesis de nulidad implica de manera t cita la contravención de las disposiciones aplicadas o la omisión de aplicar las debidas. El segundo punto importante que debemos aclarar, es que el supuesto jurídico de nulidad que estudiamos, puede darse al analizar y resolver el fondo del asunto planteado, o bien, sin llegar a resolver el fondo de la cuestión propuesta, en virtud de que dicha "contravención de las disposiciones aplicadas" o la omisión "de aplicar las debidas" impida al órgano jurisdiccional pronunciarse sobre las cuestiones de fondo ante él propuestas. Por consiguiente, podríamos decir que este supuesto de nulidad establecido por el legislador, es una puerta abierta para declarar la nulidad de todas aquellas resoluciones definitivas que se dicten en contravención a las leyes aplicables al caso concreto y aquellas que se dicten dejando de aplicar las disposiciones legales que deban regir el acto o actos de la autoridad, que no constituyan una violación de las establecidas por las demás fracciones, porque resulta contrario a toda lógica jurídica, el reconocer la validez de una resolución que fue dictada en contravención a las disposiciones legales aplicables o con omisión de aplicar las debidas, bien sea que esta transgresión a las normas jurídicas se haya cometido en la propia resolución o en actos anteriores que sean

preparatorios de dicha determinación.<sup>87</sup>

Existe una cuestión que se encuentra en pugna y que según la jurisprudencia que se ha consultado y tenido al alcance emitida por los Tribunales competentes, debe de estudiarse muy bien lo planteado por el particular a la Autoridad, en cuanto a la ilegalidad de los documentos que se emiten en una orden de visita. Por lo que, por una parte según algunas tesis debe declararse solamente la Nulidad para efectos si se contienen vicios formales en dicha orden, ya que si, el documento carece de algún requisito o elemento con los cuales debe contar dicha orden, como el caso de la indebida identificación de los visitantes dentro de un procedimiento fiscalizador, entonces deberá de emitirse uno nuevo en donde se declare el sentido de que la Autoridad debe comenzar con sus facultades de comprobación, porque la anterior orden se encontraba viciada, y por tanto debe de reponerse la legalidad del documento, pero se le deja la oportunidad a la Autoridad de que vuelva a emitir el acto que se consideró ilegal, supuesto que en nuestro caso se considera vulnera la Seguridad Jurídica del particular, porque se encuentra a la voluntad del Tribunal el declarar que el supuesto se encuentra en la fracción II o III del artículo 238 en cuestión, o si el Tribunal es más rígido entonces declarará que se dictó en contravención de las leyes, no aplicó las debidas o apreció en forma equivocada las que debería de haber apreciado; por otro lado, existen otros criterios que sustentan que la Nulidad debe de ser declarada Lisa y Llana y no para efectos, esto es, de dichas jurisprudencias se advierte que la Nulidad será lisa y llana si se encuentra algún vicio en la orden de visita argumentándose que si la Orden de Visita contiene vicios formales, entonces todo el procedimiento se encuentra viciado y por tanto se considera nulo desde su origen, por lo que podría afirmarse que la autoridad fiscal no ha iniciado sus facultades de comprobación, pues éstas se inician con el primer acto que se notifique al contribuyente a fin de comprobar si ha cumplido con las disposiciones fiscales como se señala en el artículo correspondiente, además de que la ilegalidad en la orden de visita impide que la nulidad se declare para efectos, como si se tratara de vicios en el procedimiento, que jurídicamente se

---

<sup>87</sup> Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: "SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN" Tomo: X- Agosto, Tesis: 000000, Página: 537. Revisión fiscal 453/92. Raúl Enfrian Casares G. Cantón, 29 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Evaristo Coria Martínez. Revisión fiscal 203/92. Sacos Valvulados, S.A. de C.V. 11 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

inicia, pero no respecto de aquel que no llegó a instaurarse por haber estado viciado desde su origen.

Podemos percatarnos, que sería al libre arbitrio, ahora sí que del juzgador que estudie el caso, de declarar la Nulidad Lisa y Llana si estima contravención a las leyes fiscales o de declarar la Nulidad para Efectos si lo encuadra en las fracciones referentes a la forma del procedimiento, y del estudio realizado a dichas actuaciones encontramos más casos de declaración de nulidad para efectos que de nulidad Lisa y Llana, lo cual como se expresó deja en total Estado de Incertidumbre al particular en cuanto a su Situación Jurídica y Fiscal.

A manera ejemplificativa, se establecen algunas de las tesis a que se hace referencia:

1.-NULIDAD LISA Y LLANA, "Semanario Judicial de la Federación", Octava Época, Febrero de 1994 página 432.

2.-NULIDAD, ES PROCEDENTE LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO ANTE LA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN RESPECTO AL ORIGEN DE LOS CREDITOS QUE CONSTITUYEN LA MATERIA DE FONDO DEL ASUNTO. "Semanario Judicial de la Federación", Octava Época, tesis 1.3º. A 593 A.

3.-VISITAS DOMICILIARIAS, SUS ACTUACIONES NO FORMAN PARTE DEL PROCEDIMIENTO FISCAL, CUANDO EXISTE OMISION DE LOS FUNCIONARIOS QUE LAS PRACTICAN DE IDENTIFICARSE PLENAMENTE AL INICIO DE LAS, POR LO QUE LA NULIDAD DEBE SER LISA Y LLANA NO PARA EFECTOS. "Gaceta del Semanario Judicial de la Federación", Octava época, Julio de 1992 p. 63

4.-IDENTIFICACION DE LOS VISITADORES, LA FALTA DE

---

Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

CIRCUNSTANCIACION AL RESPECTO AMERITA LA NULIDAD LISA Y LLANA Y NO PARA EFECTOS. "Semanario Judicial de la Federación", Octava Época. Enero de 1992 p. 181.

5.-NULIDAD DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS POR INCORRECTA IDENTIFICACION DE LOS VISITADORES. PROCEDE DECLARARLA EN FORMA LISA Y LLANA. "Gaceta del Semanario Judicial de la Federación". Octava Época. Octubre de 1993. P. 58.

6.-ORDEN DE VISITA. LA ILEGALIDAD DE LA MISMA PRODUCE LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCION IMPUGNADA. "Semanario Judicial de la Federación y su gaceta", Novena Época. Agosto de 1998, p. 753.

7.-ORDEN DE VISITA. FALTA DE FUNDAMENTACIÓN DE LA. DEBE DECLARARSE LA NULIDAD PARA EFECTOS. "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta". Novena Época. Julio de 1996 p. 414.

8.-ORDEN DE VISITA. VICIOS FORMALES EN LA. SU NULIDAD DEBE SER PARA EFECTOS Y NO LISA Y LLANA. "Semanario Judicial de la Federación y su gaceta". Novena Época. Diciembre de 1997, p. 612.

9.-ORDEN DE VISITA, LA NULIDAD DEBE SER PARA EFECTOS Y NO LISA Y LLANA CUANDO CONTIENE VICIOS FORMALES. "Semanario Judicial de la Federación y su gaceta". Novena Época. Diciembre de 1997, p. 605.

10.-NULIDAD LISA Y LLANA, DEBE DECLARARSE SI LA ORDEN DE VISITA SE EMITE EN CONTRAVENCION A LAS DISPOSICIONES APLICABLES. "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta". Tomo de Mayo de 1996, pág. 663.

11.-ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. LA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA. PRODUCE LA NULIDAD LISA Y LLANA. "Semanario Judicial de

la Federación”, Novena Época. Tomo XIII Marzo, p. 408.

12.-FISCAL. LAS CAUSALES DE ILEGALIDAD QUE ESTABLECE LA FRACCION IV DEL ARTÍCULO 238 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEERACION, SON RELATIVAS AL FONDO DE LA RESOLUCION IMPUGNADA, NO APLICABLES A OMISIONES DE LOS REQUISITOS DE FORMA QUE DEBEN TENER. “Semanario Judicial de la Federación”, Novena Época. Diciembre de 1993, pág. 875.

13.-ORDEN DE VISITA, NULIDAD DE LA: DEBE SER LISA Y LLANA. “Semanario Judicial de la Federación” Novena Época. Diciembre de 1993, p. 920.

14.-ORDEN DE VISITA. FALTA DE FUNDAMENTACION DE LA. DEBE DECLARARSE LA NULIDAD PARA EFECTOS. “Semanario Judicial de la Federación y su gaceta” Novena Época. Julio de 1996, p. 414.

Lo anteriormente mencionado se desprende del Estudio realizado en cuanto a la interpretación de esta causal de nulidad por nuestros altos tribunales, concluyendo que no existe un criterio uniforme en cuanto a los elementos que determinen la nulidad de dicha causal, ya que, muchas veces existen otras cuestiones que se encuentran relacionadas, tal como la violación de requisitos formales, la falta de fundamentación o motivación, etc. que finalmente consideramos que se encuentran investidas de una u otra forma en que el hecho no se realiza en la forma debida y por tanto procede la declaración de la nulidad.

Esto nos da la pauta para considerar la propuesta del presente trabajo de investigación. Es decir, existe una desigualdad impresionante en cuanto a la resolución a un particular de su situación jurídica, ya que depende del criterio que tome el Tribunal lo que se le resuelva y es en donde puede demostrarse que la idea de unificar en Nulidad lisa y llana la sanción que amerita cualquiera de los vicios que se lleguen a presentar en un acto, salvaguarda los derechos del Contribuyente e incluso evita un trabajo por demás innecesario a nuestros altos tribunales en la presentación de otros Juicios como sería el de Amparo, que la mayoría de las veces es concedido.

Esta causal es una típica sanción a la Autoridad por su actuación no apegada a la legalidad, ya que, no obstante que la Autoridad tiene facultades discrecionales para realizar determinados actos, muchas veces se excede en dichas facultades y deja de lado los lineamientos, pautas, etc., que debería de tomar en cuenta para su legal actuación y puesto que para que exista un Estado de Derecho perfecto, como se pretende que se llegue a regular por el Derecho Fiscal en algún momento dado, debemos de perfeccionar nuestra legislación, pero no basta con la legislación, sino que se requiere también que la actuación de la autoridad colabore con este perfeccionamiento. De proceder esta causal se sanciona el acto con su nulidad lisa y llana y justamente la autoridad no puede volver a emitir el acto por haberse emitido violando los lineamientos previstos en la legislación.

#### **V.- CUANDO LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DICTADA EN EJERCICIO DE FACULTADES DISCRECIONALES NO CORRESPONDA A LOS FINES PARA LOS CUALES LA LEY CONFIERA DICHAS FACULTADES.**

Esta causal tiene su base en el Consejo de Estado Francés que quedó plenamente expuesto en el Capítulo II del presente. Esta causal como señala Cortina Gutiérrez es “en el fondo una teoría que permite a los jueces el examen mismo de las intenciones de los administradores, en la medida en que hayan podido ser externados en su acuerdo administrativo, al dictar una resolución dentro de la **facultad discrecional** si el administrador ha violado el objeto de la ley si en fin, ha vulnerado con su acerbo la moralidad administrativa, por desvío de poder es posible nulificar la resolución, por exceso de poder”<sup>88</sup>

Sin embargo se restringe el desvío de poder como causal de nulidad a la imposición de multas después del Código Fiscal de la Federación de 1967.

Por facultades discrecionales a que se refiere la causal citada podemos

---

<sup>88</sup> CORTINA Gutiérrez. “EL CONTROL JURISDICCIONAL ADMINISTRATIVO DE LEGALIDAD Y DE LA FACULTAD DISCRECIONAL”, Conferencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

entender "aquellas consagradas por una norma jurídica en la cual se faculta a un órgano administrativo para que con cierta libertad, ante determinadas circunstancias de hecho, decida lo que es oportuno hacer o no hacer"<sup>89</sup>

Por otro lado tenemos las facultades regladas que se encuentran plasmadas en la ley, y que nos son definidas por Agustín A. Gordillo el cual en su obra "Introducción al Derecho Administrativo", Segunda Edición hace una distinción entre estas dos clases de facultades<sup>90</sup>:

"... En el primer caso, o sea las facultades regladas, la ley se sustituye al criterio del órgano administrativo y predetermina ella misma que es lo conveniente al interés jurídico, termina ella misma que es lo conveniente al interés público, en tales casos el administrador no tiene otro camino que obedecer a la ley y prescindir de su apreciación personal sobre el mérito del acto, su conducta, en consecuencia, está predeterminada por una regla de derecho, no tiene él libertad de elegir entre más de una decisión; su actitud sólo puede ser una, aunque esa una sea en realidad inconveniente. En el segundo caso, la ley permite al administrador que sea él quien aprecie la oportunidad o conveniencia del acto a los intereses públicos; ella no predetermina cual es la situación de hecho ante la que se dictará el acto, o cual es el acto que se tiene dictará ante una situación de hecho. El órgano administrativo tiene elección, en tal caso, sea de la circunstancia ante las cuales dictará el acto, sea del acto que dictará ante una circunstancia."

Para que la actividad discrecional no se ejerza ilegalmente, se han establecido limitaciones a la misma, las cuales determinan el campo de acción de la discrecionalidad y permiten su control jurisdiccional. Como límites a esta actividad se han considerado:

A) La razonabilidad

---

número extraordinario, Noviembre de 1965.

<sup>89</sup> LUCERO, Espinosa Manuel, op. cit., p. 200.

- B) La buena fe y
- C) El desvío de poder.

Las Salas del Supremo Tribunal Fiscal de la Federación se han pronunciado, y al respecto la Tercera Sala expresó:

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés que sirvió de base para elaborar la doctrina en la materia que se considera, consiste éste en que la autoridad demandada al emitir un acto administrativo persiga una finalidad diversa en la que conforme a la ley debió inspirarle.

La segunda Sala del Tribunal Fiscal resolvió:

“La facultad discrecional que la ley de la materia concede a las autoridades fiscales para fijar las sanciones dentro del límite consentido, está fundada en el interés público cuyo daño más o menos grave pueden ellas justificar en vista de los antecedentes, constancias y circunstancias que tienen entre sí y si es verdad que dichas autoridades podrían en alguna ocasión extralimitarse en su absoluto arbitrio, también lo es que tal posibilidad queda descartada desde que el legislador limita, como lo hizo el artículo 233 del Código Fiscal de la Federación, al margen de aquel arbitrio, de modo que cuando, al sancionar la autoridad fiscal se somete a tales limitaciones no puede haber desvío de poder.”<sup>90</sup>

Cortina Gutiérrez expresa sobre esta causal:

“El código estatuye que esta última causal de anulación sólo puede presentarse cuando el acuerdo impugnado en el juicio se dicta en ejercicio de facultades discrecionales, lo que es un error legislativo, porque la motivación exacta –Artículo 16 constitucional- es necesaria en cualquier acto de molestia de la autoridad, aunque no derive

---

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> Juicio de Nulidad núm 1892/55, promovido por Maximilia de México, S.A.

de facultades discrecionales sino de facultades regladas.<sup>92</sup>

El Tribunal Colegiado respecto al desvío de poder previsto en esta causal establece:

**DESVÍO DE PODER. DEBE SER PROBADO POR EL PARTICULAR.** De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación anterior al vigente, el desvío puede producirse cuando la sanción no guarda proporción con las condiciones económicas del infractor por la gravedad de la infracción, pero no aporta prueba alguna que establezca la desproporcionabilidad entre su capital en giro y el monto de las multas aludidas, así como tampoco que éstas hayan sido aplicadas por la autoridad fuera de los términos y en cantidad superior a la establecida por la ley, no se puede concluir que la autoridad incurrió en desvío de poder. Revisión núm. 802/82.<sup>93</sup>

**FACULTADES DISCRECIONALES DE LA AUTORIDAD. SU EJERCICIO.** Si bien es cierto que existen facultades discrecionales para la autoridad, éstas deben apoyarse siempre en hechos reales y datos objetivos, elaborando sobre tales bases razonamientos que no pugnen con las normas de la lógica ni con las máximas de la experiencia, según ha resuelto la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Revisión núm. 406/79.<sup>94</sup>

De alguna forma trata de ponerse límite a la autoridad para que no abuse de sus facultades discrecionales, ya que al darle facultad para su actuación en cierta manera con libertad de valoración y actuación, debe de apoyarse siempre, como menciona el criterio anterior, en hechos reales y datos objetivos, por lo que no se debe de desviar su debida actuación.

---

<sup>92</sup> CORTINA, Gutiérrez, op cit.

<sup>93</sup> Informe presentado a la Suprema Corte por su presidente al terminar el año de 1986, Tercera Parte, Tribunales Colegiados, p. 102

<sup>94</sup> "REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN" de octubre de 1985, p. 362.

**FACULTADES REGLADAS Y FACULTADES DISCRECIONALES. SU DISTINCIÓN.** Cuando las facultades o poderes de que se encuentra investido el órgano administrativo se hallan preestablecidos en la ley, no sólo señalando la autoridad competente para obrar, sino también su obligación de obrar y como debe hacerlo, en forma que no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del funcionario sobre las circunstancias del acto, se está en presencia de facultades o poderes totalmente reglados, vinculados por completo por la ley. En cambio, cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para actuar o no actuar, para obrar en una u otra forma, para actuar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su discreto juicio, buscando la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen el fin de la actuación, por cuanto a la ley le otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tácita y con mayor o menor margen de libertad, entonces se habla del ejercicio de facultades discrecionales. Revisión núm. 406/79. <sup>95</sup>

El demandante al acudir al Juicio de Nulidad debe señalar el vicio de ilegalidad, pero no basta eso, sino que además debe demostrar las lesiones o perjuicio que el acto le ocasiona, y además las pruebas idóneas para que se tenga por demostrado por la parte actora lo dicho en su demanda. Estos agravios deben de tener relación directa e inmediata con los fundamentos invocados en la resolución que se recurre debiendo contener las disposiciones se consideran violadas así como la concordancia y consideraciones que fundamentan dicha resolución.

El tercer tribunal colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estableció lo siguiente.

**DESVÍO DE PODER Y OTRAS CAUSAS DE ANULACIÓN DE LOS ACTOS DISCRECIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN APLICACIÓN DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 238 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

**VIGENTE.** Los actos en cuya formación gocen de discrecionalidad las autoridades administrativas no escapan del control que ejercen los tribunales del país: estos, entre ellos el Tribunal Fiscal de la Federación pueden invalidarlos por razones de ilegalidad, por razones de inconstitucionalidad o por una causal de anulación que les es aplicable específicamente conocida como desvío de poder. Se anulará por razones de ilegalidad cuando en la emisión del acto no se haya observado el procedimiento previsto por la ley, los supuestos y requisitos establecidos en la misma, o no cumpla con todos sus elementos de validez, como podría ser la competencia o la forma será declarada inconstitucional cuando la autoridad haya violado las garantías consagradas por la constitución en favor de todos los gobernados, como la fundamentación, la motivación y la audiencia, entre otras. Igual sucede cuando se contravenga alguno de los principios generales de Derecho, porque la decisión de la autoridad parezca ilógica, irracional o arbitraria, o bien, que contrarie el principio de igualdad ante la ley. Por último, en esta categoría de actos opera una causal específica de anulación denominada desvío de poder, regulada concretamente por la fracción V del artículo 238 del Código fiscal de la Federación, que se produce cuando a pesar de la apariencia de la legalidad del acto, se descubre que el agente de la administración emplea un medio no autorizado por la ley para la consecuencia de un fin lícito desvío en el medio, o utiliza el medio establecido por la norma para el logro de un fin distinto del perseguido por ella desvío en el fin, en cuyos casos estará viciado de ilegitimidad el acto.<sup>90</sup>

Pues bien, concluyendo con el estudio de la presente causal, quiero hacer énfasis que tal como se señala al principio del presente capítulo expuesto por Argañarás, dentro de ésta cabrían todas las demás causales, ya que todas las causales que se señalan tienen implícito el desvío de poder y si es así, ¿Por qué algunas se sancionan con nulidad para efectos y otras con nulidad lisa y llana? Si en todas existe desvío de poder, ya que en todas se lleva a cabo una actuación ilegal de la Autoridad ¿Por qué no sancionar de igual manera todas ellas si en todas existe ilegalidad? Y esto es fácilmente desprendible si consideramos las tesis

---

<sup>95</sup> "REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN" de octubre de 1985, p. 362.

<sup>90</sup> Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Informes, Tomo: Informe 1986, Parte III, Página: 102. Amparo directo 297/86. Recuperadora de Limas de Acero, S. A. 15 de abril de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Gongora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

y jurisprudencias que se han establecido por nuestras cortes superiores, ya que, si se emite un acto, se lleva a cabo un procedimiento o una determinada actuación, cualquiera que sea ella con un fin ilícito o se utiliza un medio no establecido por la norma para el logro de un fin sin importar los requisitos legales que se deben acatar, dicho acto esta viciado de ilegitimidad.<sup>97</sup> Esta es una tarea muy difícil y ardua que debería de llevar a cabo el legislador, ya que si se sanciona una actuación ilegal de la autoridad, se trataría de llevar a cabo de manera legal y por tanto no existirían tantas irregularidades en la actuación de la Autoridad, apegándose al Estado de Derecho que debe de imperar en nuestra sociedad hoy en día. Cada día que pasa, las exigencias cambian y tal se puede afirmar ya que anteriormente se preveían solamente el inciso I y IV del artículo en estudio para la declaración de Nulidad Lisa y llana, lo cual se encontraba establecido en el artículo 239, sin embargo, recientemente se agrega la fracción V del artículo 238 y se prevé también el desvío de poder. Es por ello que se considera que el legislador debe de hacer un estudio profundo en estas causales y de ese estudio legislar las sanciones de las actuaciones ilegales de la autoridad con mayor severidad, ya que si se deja la Nulidad para efectos que se prevé en algunos casos, seguirá el Estado de Incertidumbre y de Ilegalidad en el que nos encontramos.

Al finalizar el estudio de todas las causales consideradas en nuestro ordenamiento a las cuáles puede recaer la sentencia en el sentido de declararse la Nulidad, debemos de hacer énfasis en el sentido de que dicha resolución se dicte en este sentido. Nuestro tribunal contencioso administrativo, como se expuso ampliamente en el presente instrumento, es un tribunal autónomo que se encuentra fuera del ámbito del Poder Judicial y dentro del Poder Ejecutivo, no obstante de, no depender de él, sin embargo, se tiene una relación bastante estrecha con la misma autoridad que dictó, emitió o tramitó el acto sobre el que conoce dicho tribunal. Ahora bien, al poderse dicho tribunal jurisdiccional pronunciarse en el sentido de declarar la nulidad de la resolución a efecto de que se emita un nuevo acto o se subsane este mismo convalidándose, es un agravio al particular, por que se da la posibilidad

---

<sup>97</sup> Amparo número 297/86 de fecha 15 de Abril de 1986. "SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN". 205-216 Sexta Parte, 15 de Abril de 1986, p. 179.

a la autoridad de la corrección de su actuación, por lo que se considera que dicho tribunal no actúa con imparcialidad en la toma de sus decisiones, ya que se influencia por la propia Administración, cuida sus intereses y restablece situaciones irregulares que fueron emitidas por ella. Si se logra que el tribunal contencioso Administrativo se encuentre dentro del poder que por su naturaleza debe dirimir controversias, es decir, el Poder Judicial y se le da, sólo la posibilidad de confirmar o revocar actos emitidos ilegalmente por la Administración Pública se perfecciona aun que no totalmente nuestro Estado de Derecho, aun que, falta mucho por hacer.

#### 2.4. INTEGRACIÓN DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO.

Cabe mencionar que desde el establecimiento de dichos Tribunales Administrativos, los cuáles se establecen en la Constitución de 1857, mucho se ha discutido sobre su Constitucionalidad, ya que según algunos, dicho tribunal viola la división de poderes que consagra el artículo 49 de nuestra actual Carta Magna, esto es, al juzgar en materia administrativa, la administración contempla facultades que correspondían al Poder Judicial. Además que se argumenta que se olvidan otros preceptos tales como el artículo 13 al crear un Tribunal Administrativo, el artículo 14 porque no se sigue un juicio ante tribunales competentes, y el artículo 17 porque la Administración no puede hacerse justicia por sí sola ni ejercer violencia para hacer valer su derecho. Sin dejar de lado, por supuesto las inconformidades que se han llevado a cabo acerca de la supuesta violación a el artículo 23.

Numerosas opiniones se han formulado para señalar el sistema jurídico que correspondía, siendo las dos más importantes las siguientes:

I.- El Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar de las controversias que se susciten por actos de la Administración Pública. El procedimiento para resolverlas es el procedimiento establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo poder. Por consiguiente, todas las cuestiones contenciosas

administrativas están comprendidas en las facultades del Poder Judicial.

II.- La justicia federal sustituyó a los Tribunales Administrativos, pero las controversias sólo pueden resolverse mediante el Juicio de Amparo. No ha lugar al contencioso administrativo, pues él está suplido y con ventaja por el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857. Los casos de excepción, como la materia de impuesto, hacen intervenir a la autoridad judicial con su jurisdicción ordinaria y no como poder público, conservador de las garantías individuales.<sup>98</sup>

Ahora bien, respecto de la inconstitucionalidad que se planteaba en cuanto al tribunal de lo contencioso administrativo, surgieron algunos juristas cuyas opiniones se consideran de vital importancia, entre ellas se encuentran las siguientes:

El doctor Niceto Alcalá-Zamora y Castillo sostiene que la Justicia Administrativa debe atribuirse a tribunales especializados, pero dentro de la jurisdicción ordinaria, que la oposición privilegiada de la Administración en el proceso administrativo debe cesar y garantizarse como consecuencia de ello, la igualdad entre las partes, así como que el castigo de las contravenciones administrativas debe sustraerse a la propia administración y traspasarse a genuinos tribunales mediante un procedimiento sumario.<sup>99</sup>

Compartimos la opinión del Doctor en el sentido de que la única manera de proteger al particular sus garantías jurídicas tales como la de igualdad, seguridad jurídica, legalidad, etc., es que el Tribunal que conozca las controversias en las que se encuentran envueltas tanto la Administración como el particular se encuentre en la jurisdicción ordinaria del Poder Judicial, ya que con ello, se actuaría con total imparcialidad.

Ignacio L. Vallarta sostuvo que “pretender establecer en México un

<sup>98</sup> FRAGA. Gabino. op. cit. , p. 453.

<sup>99</sup> NICETO. Alcalá-Zamora y Castillo. Ponencia publicada en “LA REVISTA DE LA FACULTAD DE

contencioso administrativo de tipo europeo quebranta la Constitución, supuesto que es parte del sistema que nunca podían 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>100</sup>

Por lo que se refiere al Juicio de Amparo en materia Administrativa, tampoco puede ser base para controlar adecuadamente a la administración, pues ésta se encuentra en la mayor parte de los casos en la posibilidad de satisfacer formalmente el requisito externo de fundar y motivar los procedimientos y esto, como se comprende, no es de ninguna manera una debida protección al particular.

Por tanto, los tribunales administrativos decidirían controversias administrativas, pero éstas podrían ser revisadas, en última instancia, por tribunales federales mediante el juicio de amparo, en favor de los particulares, lo que evitaría que la Administración Pública fuera juez y parte, ya que las decisiones de los tribunales administrativos, podrían ser revisadas por tribunales federales. Asimismo, con el fin de otorgar mayor seguridad y confianza a los gobernados, se estableció que las decisiones del Tribunal Fiscal serían autónomas, con lo que se quiso decir que no estarían subordinadas a ninguna instancia gubernamental, dictando sus sentencias en estricto apego al principio de legalidad.

La autonomía de un tribunal está en conciencia de los jueces. Cuando un juez pierde su conciencia o sea su moral, su ética, ya no puede ser autónomo, así lo declare la Constitución, así le paguen cien millones de pesos mensuales, así posea título de doctor, ya no puede ser autónomo. Creo que la autonomía de un Tribunal descansa en la conciencia de los jueces (...).<sup>102</sup>

---

DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES", Año IX, Núm. 1, Enero-marzo de 1958, Montevideo, Uruguay.

<sup>100</sup> SERRA ROJAS, Andrés, op. cit. p. 803.

<sup>101</sup> SÁNCHEZ, Pichardo Alberto C. "LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA". Ed. Porrúa, México, 1997, p. 199.

Por su parte la doctora Hedúan Vires<sup>103</sup> cuya obra denomina "Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación" nos dice que "la constitucionalidad de la competencia atribuida por la ley al Tribunal Fiscal de la Federación tiene los siguientes fundamentos:

I.- El hecho de que la Suprema Corte en ningún momento haya objetado la constitucionalidad de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal.

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

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

A nuestro modo de ver, dicho tribunal, al ubicarse de alguna manera dentro del Poder Ejecutivo y de ejercer funciones jurisdiccionales violenta el principio de la división de poderes, ya que, si bien es cierto, se considera como un Tribunal Especial Autónomo y sus resoluciones pueden ser revisadas y estudiadas por uno de esta índole con la presentación del ya mencionado Juicio de Amparo, el sitio que por naturaleza de la función que realiza es dentro de la Organización del Poder Judicial de la Federación..

Respecto del segundo y tercer argumento que Hedúan Vires sostiene para defender la constitucionalidad de dicho tribunal, se considera que el sentido del artículo 14

---

<sup>102</sup> NAVA, Negrete Alfonso, citado por SÁNCHEZ, Pichardo Alberto, op. cit. p. 200.

<sup>103</sup> HEDÚAN, Vires Dolores, "CUARTA DÉCADA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN".

de que se administre justicia por tribunales competentes no quiere decir que deban estar situados dentro del Poder Judicial, creemos que contraria lo que al efecto sostiene en su tercer argumento de que, la seguridad del particular se encuentra protegida con el Juicio de Amparo con el que cuenta el particular en última instancia. ¿Si el tribunal es constitucional aunque se encuentre fuera del Poder Judicial, entonces, por que se otorga una instancia más al particular a efecto de proteger su seguridad jurídica, y dentro del Poder Judicial?

Tan se consideró como inconstitucional la creación de tribunales administrativos que dependieran del propio Poder Ejecutivo que, en la Constitución de 1917 se guarda el Sistema de división de poderes como un sistema judicialista y no es sino hasta las reformas que sufre el artículo 104 de nuestra Carta Magna en donde se pretende la dependencia de dichos tribunales del propio Poder Ejecutivo, con lo que se violenta la división de poderes y se deja de lado que nuestra Carta Magna consagra 29 artículos que se consideran como parte dogmática y que comprende las garantías individuales, muchas de las cuales se consideran como violadas en perjuicio del particular, ya que, se dictan actos por dicho tribunal que dejan totalmente de lado el respeto de dichas normas.

Después de haberse analizado en este capítulo lo referente al control jurisdiccional, los órganos que se encuentran encargados de realizarlo así como la organización y funcionamiento de dichos órganos, consideramos la conveniencia de re-ubicar nuestro tribunal de lo contencioso-administrativo dentro del Poder Judicial de la Federación, ya que, de acuerdo a la división de poderes es a este poder al que le corresponde la realización de esta actividad, ya que el solucionar y dirimir las controversias que se susciten ya sea entre particulares o entre particulares y la administración o viceversa es una función y facultad que se otorga por su naturaleza al Poder Judicial.

La seguridad jurídica de un gobernado, así como la garantía de la impartición de justicia se perfecciona y tan es así, que nuestro Estado de Derecho cada día evoluciona, se modifican las normas de derecho, las leyes se van adecuando a las necesidades de la

---

México, Asociación Nacional de Abogados. 1971. p. 13.

población, las funciones de los órganos que administran nuestros recursos, cada día son mayores y requieren de una mejor organización, y nuestros tribunales requieren de mayor especialización.

Quiero mencionar en este apartado que se propone una reforma no nada más a su re-ubicación, como se señala en el párrafo anterior, sino también atendiendo a los diversos sentidos que se abarcan con dicha reforma. Y esto lo menciono en virtud de que, por principio de cuentas, podemos considerar lo relativo al artículo 14 de nuestra carta el cuál dispone ciertos lineamientos relativos tanto a los juicios en el orden civil como en el orden criminal en los siguientes términos:

*En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aun 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 de derecho.*

Como puede observarse, en nuestro ordenamiento solamente se prevé lo relativo a dos ordenes, civil y penal, y aún y cuando nuestros altos tribunales han establecido que en materia administrativa y por tanto la fiscal debe equipararse al orden civil, considero la inadecuada forma de interpretación en virtud de que tal y como puede observarse, los tribunales que administran justicia son dos tribunales totalmente diferentes e independientes, esto es, tal y como fue expuesto en el Capítulo que nos ocupa, el Tribunal en materia Civil se encuentra ubicado dentro del Poder Judicial y por otra parte el Tribunal Administrativo es un tribunal especializado que cuenta con su propia organización, funcionamiento y normatividad.

Por lo que, la interpretación de la Corte en el sentido de la aplicación de dichas leyes respecto de la equiparación de la materia administrativa a la civil, resulta cuestionable debido a la organización de dichos tribunales en diferentes poderes, ya que cada uno de ellos se

encuentra en muy diferentes lineamientos a seguir. Aún y cuando se regula el Código de Procedimientos Civiles como ley supletoria para los procedimientos administrativos, esta ley, solamente es adjetiva y no sustantiva a cuyo rubro también se pretende equiparar lo administrativo con lo civil.

Ahora bien, considerando la idea que también ya se expuso con anterioridad, el artículo 17 de nuestra Carta Magna establece en su segundo párrafo.

*“ Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales. ”*

Aun y cuando se considera que nuestros tribunales administrativos son tribunales constitucionales, eso no es óbice para afirmar el que dicho tribunal imparta justicia en los plazos y términos que fijen las leyes y que se emiten las resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, ya que claramente podemos observar el actuar de dicho tribunal, esto es, que las sentencias que se dictan por él, llevan mucho tiempo y que por tanto no se actua de manera pronta. Y la mayoría de las veces se constata la parcialidad en el actuar de dicho tribunal en virtud de que existe declaración de nulidad pero para efectos de que la autoridad administrativa emita legalmente el acto, con lo que, aun que bien cumple con la obligación de emitir una sentencia, dicha resolución debe emitirse favoreciendo el ilegal actuar de la autoridad. Con lo que, el particular, deberá acudir a un Tribunal cuyo personal actue de manera pronta, imparcial y completa, a fin de que se le reestablezca su situación de derecho, esto es, se recurre al juicio de amparo ante tribunales que se encuentran capacitados y adiestrados para llevar a cabo el estudio imparcial del acto y entonces emitir la sentencia.

Podemos establecer que lo anteriormente mencionado, es claramente observado en las gráficas y tablas que se encuentran insertas al final del presente capítulo así como del estudio realizado relativo a las causas de nulidad donde podemos constatar que dicho tribunal administrativo resuelve la nulidad, pero dicha nulidad, la mayoría de las veces se busca ser

emitida para efectos, con lo que convalida un acto que se emitió ilegalmente por la autoridad. ¿De que imparcialidad se habla entonces? Ahora bien, del 20% que se convalida, el 10% de los particulares acepta la sentencia, quizá por lo engorroso y caro de llevar a cabo la interposición de un Amparo. Sin embargo, el otro 10% que se lleva a amparo, un 5% es declarado como procedente y por tanto se declara la nulidad, el 4% es improcedente y el otro 1% ni siquiera es estudiado por no ser procedente.

Es entonces en donde queremos encuadrar los elementos que consideramos en el artículo 17 relativo a los juicios, esto es, la imparcialidad, prontitud y completo.

Si existiera una organización más acorde con la realidad en que vivimos, nos daríamos cuenta de el camino al perfeccionamiento del Tribunal Fiscal, esto es, el contar con un poder que es el encargado por mandato legal de llevar a cabo la función de administrar justicia, es contrario a ello el establecimiento de órganos independientes. Y esto en razón de que si el Tribunal Fiscal se ubica en el Poder Judicial se cubrirían muchos aspectos hasta el momento imperfectos, esto es, primero que nada, el personal a su servicio se encontraría en capacitación y adiestramiento continua en la misma tendencia que los demás que dependen de dicho órgano. Se cubrirían, por tanto, los aspectos de celeridad, prontitud, imparcialidad, como así como una estructura con mayor fortaleza. El tribunal se dedicaría a estudiar el caso planteado con prontitud, totalidad y emitiría una sentencia imparcial, como es su cometido. No es cuestión de reformas sino de concientizarnos respecto a que etapa es la que se vive y entonces tratar de ubicar y perfeccionar nuestro sistema.

Y esto lo argumento por el hecho de que, de la simple vista de lo que se regula respecto a los sentidos que se pueden desprender de la sentencia que se dicta por el tribunal, nos encontramos que se puede resolver en tres sentidos; o se confirma la resolución impugnada, o se declara la nulidad, y esta nulidad puede declararse en dos sentidos, lisa y llana, o para efectos, caso en el cuál se le da una oportunidad a la autoridad resolutora o emisora del acto de volver a emitir o resolver el caso que fue declarado como ilegal por contener alguno de los vicios.

Ahora bien, tan es inadecuado el que dicho tribunal administre justicia que la última instancia con la que cuenta el particular es con el Juicio de Amparo, el cual se interpone ante el Poder Judicial, situación y realidad que confirma la inadecuada existencia del Tribunal Fiscal de la Federación en la manera que se encuentra en función.

Si el tribunal contencioso administrativo, en lugar de ser un tribunal especializado que depende en cierta manera del Poder Ejecutivo, fuera un tribunal ubicado dentro del Poder Judicial de la Federación, considero que el legislador sería más coherente en cuanto a reformar lo que al efecto se dispone respecto a las resoluciones del juicio y entonces, pudiera solamente declararse en una sentencia en donde se haga valer por un particular un derecho violado y por tanto la ilegalidad de un acto, la nulidad o la confirmación del acto, y esta nulidad, sería lisa y llana, esto es, al ser el tribunal un órgano imparcial no permitiría la oportunidad a la autoridad administrativa de la emisión o resolución de un nuevo acto que contenga legalidad, por que, un acto, al ser declarado nulo, debe de dejarse sin efectos, es obvio que fue viciado, que carece de legalidad, que no cumple con alguno de los requisitos necesarios suficientes para su validez, por lo que creemos que estos dos aspectos, tanto de considerar el tribunal como un tribunal judicial como el de la declaración de la nulidad en un solo sentido son cuestiones que deben tomarse en cuenta por el legislador y modificarse para que nuestro ordenamiento cumpla con sus finalidades, esto es, para que se busque el "bien común", finalidad de todo nuestro derecho.

Pudiese reformarse por tanto, diversos ordenamientos y de manera taxativa podemos mencionar las siguientes reformas.

I.- Por una parte, es conveniente la reforma de las normas constitucionales entre ellas el artículo 94 en el que podría incluirse el Tribunal Fiscal como parte del Poder Judicial, reforma que realmente puede hacerse y en ejemplo de ello, vemos la reciente incorporación del Tribunal Electoral dentro de este Poder. No perjudicando lo dispuesto tanto por el artículo 73 fracción XXIX inciso h) ni lo dispuesto por el artículo 104 fracción II, en el sentido de referirse en específico a la existencia de dichos tribunales y a la posibilidad de

acudir al Amparo si la sentencia emitida por dicho tribunal no satisface nuestro interés.

Derivado de ello, veriamos reformas, quizá en la Ley Orgánica del Poder Judicial, al establecer la organización y forma de incorporación de dicho tribunal fiscal dentro de su sistema.

También la reforma de algunos artículos tales como las garantías individuales, al necesitarse la protección con mayor fuerza de los particulares, así como algunas normas de carácter fiscal, las cuales se encuentran reguladas en el Código Fiscal de la Federación, así como las reformas necesarias para que se cumpla con lo dispuesto por lo previsto en el artículo 41<sup>º</sup>), así como respetandose con mayor rigidez el 13, 14, 16, 17 y demás relativos de nuestra Carta Magna.

Por tanto, con dichas reformas y organización obtendriamos la perfección de nuestro ordenamiento y en consecuencia de nuestro Estado de Derecho en el sentido de:

1.- Se garantizaría la protección del particular en cuanto a los derechos humanos y principios legales que le otorga nuestro máximo ordenamiento.

2.- Se integra nuestra función jurisdiccional en el Poder Judicial de la Federación, por lo tanto, se respeta la división de poderes, aún y cuando la inconstitucionalidad de la actual ubicación del Tribunal ha sido superada.

3.- Se modifican leyes relativas en el sentido del establecimiento de nueva reglamentación, encontrandose ubicados los tribunales jurisdiccionales con una unificación acorde con nuestro sistema.

4.- Se respeta y perfecciona el Estado de Derecho que se ha venido desarrollando en nuestro sistema y garantiza la correcta aplicación de la justicia, al salvaguardarse los derechos que por el hecho de contar con este sistema, tenemos como esenciales en nuestras relaciones.

5.- Se simplifica el procedimiento judicial reduciendo el número de casos que llegan al amparo, ya que los juicios se resolverían con imparcialidad y a la brevedad posible.

6.- Se contaría con una preparación, capacitación y adiestramiento adecuados, de manera equitativa en todos los tribunales y por tanto, no existirían desigualdades entre los funcionarios que ejercen esta función, garantizándose por tanto la correcta impartición de la justicia.

7.- Los parámetros y lineamientos en la preparación y en el que-hacer de la autoridad resultarían iguales para todos los funcionarios y entonces la carrera judicial que encontramos en solo algunos de los tribunales se expande y se encuentra en todos estos órganos existiendo una mayor equidad en los funcionarios y por tanto perfeccionándose la impartición imparcial, completa y expedita de justicia.

No es materia de la casualidad las pugnas que han surgido respecto de la regulación de los aspectos anteriormente mencionados, es decir, el que haya habido inconformidades sobre la constitucionalidad del tribunal fiscal de la federación y el que, los particulares impugnen por medio del juicio de amparo las sentencias dictadas por este tribunal al emitírsele una resolución negativa o bien una nulidad para efectos, esto es simplemente una muestra al legislador respecto de la imperiosa necesidad de perfeccionar la impartición de la justicia en nuestro sistema.

## **2.5.- EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

Después de todo lo argumentado en el presente capítulo, de haberse expuesto lo relativo al control con el que cuenta la Autoridad respecto de la emisión de los actos en materia administrativa, así como de haberse expuesto lo relativo al control jurisdiccional llevado a cabo por los órganos del Poder Judicial de la Federación, por los órganos que se encuentran fuera de él, así como el procedimiento llevado a cabo ante nuestros tribunales Contencioso-Administrativos, es menester en este orden, el tener un pequeño bosquejo de la última instancia con la que cuenta el particular en caso de que su

pretensión sea negada o resuelta de manera ilegal por el tribunal administrativo.

Es por ello que en el presente apartado se hace un estudio a lo que se dispone por nuestra Ley de Amparo respecto del Juicio que puede interponerse por el particular, ya sea agotada la instancia del Juicio de Nulidad o bien, tratándose de una violación de imposible reparación sin haberse agotado el Principio de Definitividad.

El amparo, medio con el que cuenta el particular para defender sus derechos ante la Autoridad Judicial puede definirse de acuerdo con lo dispuesto por Vázquez Alfaro como “la institución protectora de los derechos fundamentales de la persona humana reconocidos en el texto de la Constitución en contra de todo acto de autoridad sea esta administrativa, jurisdiccional o legislativa.”<sup>104</sup>

El fin u objetivo de esta institución es el de “hacer cesar o de impedir que se atente ilegítimamente contra los derechos y libertades de los individuos.”<sup>105</sup>

Podemos concebir al amparo como un instrumento de control de la constitucionalidad e interpretando lo que al efecto establecen los artículos 14 y 16 constitucionales es el medio de control tanto de legalidad como de constitucionalidad.

De conformidad con lo establecido en dichos artículos “para que la autoridad pueda privar a un individuo de sus derechos, de sus bienes o de su libertad, es necesario que se lleve un proceso previo ante los tribunales competentes, cuya tramitación deberá observar las formalidades esenciales del procedimiento. Además, nadie podrá ser afectado en su persona, su familia, su domicilio, sus bienes, sino en virtud de una orden escrita de la autoridad competente, en la cual se deberá fundar y motivar la causa legal de dicho procedimiento.”

En los inicios del amparos se dio al Poder Judicial federal el control de la

---

<sup>104</sup> VÁZQUEZ, Alfaro José Luis, “EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, U.N.A.M., México, 1991, p. 213.

legalidad de los actos de la administración activa, dando al amparo una gran fuerza en materia de control constitucional, con lo cual se frenó el desarrollo de un contencioso administrativo autónomo.

Posteriormente con la Ley de Justicia Fiscal se creó el Tribunal Fiscal Federal como un Tribunal independiente de toda autoridad administrativa, por lo que el amparo era considerado como procedente en su sentido de indirecto y esto debido a que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación eran considerados como actos formalmente administrativos.

Más tarde se establecen dos sectores del amparo administrativo, el directo y el indirecto, tal como hoy en día son conocidos y se reforma el artículo 104-I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se puede distinguir dos sectores del amparo: como sustituto del contencioso administrativo y como un recurso de casación administrativa para combatir las sentencias definitivas de los tribunales administrativos.

Se crean los tribunales de los estados, por lo que la interposición del amparo indirecto disminuye y la interposición del amparo directo aumenta y la Suprema Corte de Justicia sólo excepcionalmente conoce de este tipo de amparo, debido a que dejó de ocuparse de las cuestiones de legalidad para consagrarse al control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos.<sup>106</sup>

Como todos sabemos, en materia Fiscal y en general en materia Administrativa, tenemos dos modalidades del Juicio de Amparo, el amparo indirecto y el amparo directo. El primero de estos se interpone como un sustituto del contencioso administrativo en aquellos casos en los que los actos de la Administración no sean susceptibles de ser impugnados ante los tribunales administrativos locales o en los casos en que el tribunal sea incompetente.

El amparo directo es aquel que se interpone contra las decisiones de los

---

<sup>105</sup> Ibidem.

<sup>106</sup> Idem, p. 236-240.

tribunales administrativos y tiene como objetivo el examinar la legalidad de dichas sentencias y resoluciones de manera parecida al recurso de casación.

Es evidente el por que los tribunales judiciales federales examinan en última instancia, por la vía del juicio de amparo, las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos federales y locales, ya que, como se ha expuesto a lo largo del presente instrumento, los tribunales administrativos, aún siendo independientes y capacitados se consideran como insuficientemente preparados y sus determinaciones y decisiones pueden ser revisadas en última instancia por el poder facultado formalmente para ello, el Poder Judicial de la Federación.

Tal como lo prevé nuestra legislación en materia de amparo, esto es, la "Ley de Amparo", el trámite que se lleva a cabo respecto de la interposición del amparo directo, que algunos definen como de una sola instancia, debe realizarse ante el Tribunal Colegiado del Circuito al que corresponda el caso que se tramite. Por otra parte, el trámite respecto del amparo de doble instancia o denominado como "indirecto" debe hacerse ante los jueces de distrito o en caso de apelación ante los tribunales ya sea, Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este medio de defensa, el juez conoce de las demandas interpuestas por los particulares contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales o que afecten, restrinjan o modifiquen las reglas de competencia entre la Federación y los estados miembros, cuando con dichos actos se cause perjuicio a los particulares, según lo dispone el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atendiendo a los sujetos que intervienen en este medio de defensa, tenemos, por un lado, al órgano jurisdiccional y por el otro, a las partes.

La Ley de Amparo en su artículo 5o. considera como partes del proceso de amparo: al actor, a la autoridad responsable, al tercero perjudicado y al Ministerio Público, sujetos que deben de tener capacidad y relación con el juicio.

En el caso del amparo en el sentido indirecto se pueden atacar las decisiones que causen un perjuicio al particular que no pueda ser reparado por ningún recurso o medio de defensa legal, y por tal situación, no se considera como necesario agotar los recursos cuando la ley que los contiene exija, para conceder la suspensión del acto atacado, un mayor número de formalidades que las requeridas por la Ley de Amparo como condición para que se decrete la suspensión de la ejecución del acto atacado, cuando exista pluralidad de recursos y ya se hubiere agotado uno de ellos, cuando el acto impugnado carezca de fundamentación, cuando el recurso haya sido creado por un reglamento sin ninguna base legal, finalmente, cuando se interponga contra el primer acto de aplicación de una ley considerada inconstitucional por el quejoso.

Como ya mencionamos, el amparo indirecto se presenta ante un juez de distrito y el procedimiento se integra con la presentación del escrito de la demanda, la audiencia de pruebas y alegatos y concluye con la emisión de la resolución definitiva, dicho juicio se encuentra regulado en los artículos 114 al 157 de la Ley de Amparo.

No se pretende el abundar en este tipo de defensa, ya que, si bien es cierto juega un papel muy importante respecto a la Justicia en materia Fiscal, lo que nos interesa es el amparo de manera directa, ya que es a través de este medio con el que se revisa la justicia que se imparta con los tribunales administrativos ubicados fuera del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, respecto a lo dispuesto relativo al Amparo Directo, este es tramitado y resuelto ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente. Dicho juicio se encuentra regulado en los artículos 158 al 191 de la Ley de Amparo. Esta demanda puede ser interpuesta dentro del término de quince días contados a partir de la notificación de la resolución pronunciada por parte del Tribunal Administrativo, fiscal o agrario respectivo cumpliendo con las formalidades que para tal efecto se establece en el artículo 166 y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictado por autoridad administrativa (en el caso que nos ocupa), respecto de el cual no proceda ningún

El artículo 159 de la citada ley nos da los supuestos en los que se consideran como violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso.

Ya admitida la demanda, se deberá notificar de su existencia a las otras partes. el tribunal demandado deberá rendir el informe y la autoridad administrativa en su carácter de tercero perjudicado.

Entregado el informe de la autoridad o de que haya transcurrido el término para su presentación, se turnará el expediente al magistrado o ministro instructor para que éste elabore un proyecto de sentencia que deberá presentarse en un término de cinco días. Después de redactar el proyecto de sentencia, existe el término de 15 días para que se pronuncie la sentencia de amparo (diez días ante la SCJN).

En este tipo de amparo no es posible el ofrecer o producir medios de prueba distintos de los presentados ante el tribunal inferior. El tribunal de amparo examina solamente de la legalidad de la resolución atacada en busca de las posibles violaciones a las reglas de procedimiento o las ilegalidades que pudieran existir en cuanto al fondo del asunto.

La suspensión procedente, de conformidad con lo dispuesto en nuestra legislación de amparo, se pide contra la ejecución de las sentencias definitivas de los

recurso ordinario por el que pueda ser modificado o revocado, ya sea que la violación se cometa en este acto o que cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados, por lo que sólo se considera como procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sea contrario a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.(artículo 158).

El artículo 159 de la citada ley nos da los supuestos en los que se consideran como violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso.

Ya admitida la demanda, se deberá notificar de su existencia a las otras partes. el tribunal demandado deberá rendir el informe y la autoridad administrativa en su carácter de tercero perjudicado.

Entregado el informe de la autoridad o de que haya transcurrido el término para su presentación, se turnará el expediente al magistrado o ministro instructor para que éste elabore un proyecto de sentencia que deberá presentarse en un término de cinco días. Después de redactar el proyecto de sentencia, existe el término de 15 días para que se pronuncie la sentencia de amparo (diez días ante la SCJN).

En este tipo de amparo no es posible el ofrecer o producir medios de prueba distintos de los presentados ante el tribunal inferior. El tribunal de amparo examina solamente de la legalidad de la resolución atacada en busca de las posibles violaciones a las reglas de procedimiento o las ilegalidades que pudieran existir en cuanto al fondo del asunto.

La suspensión procedente, de conformidad con lo dispuesto en nuestra legislación de amparo, se pide contra la ejecución de las sentencias definitivas de los

tribunales administrativos federales o locales y deberá solicitarse ante el propio tribunal que pronunció la sentencia. Esta suspensión procede a petición de parte y si se niega el demandante puede interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito o ante la Suprema Corte.

Respecto a la resolución del amparo, esta puede consistir, ya sea en el desechamiento del amparo y por consecuencia en la ratificación de la resolución del Tribunal Administrativo o bien, en la anulación combatida. Este tribunal tiene la facultad de reenviar la sentencia hacia el Tribunal Administrativo que emitió la resolución atacada, ya sea que se le requiera la rectificación del procedimiento o bien, para que corrija una violación cometida en cuanto al fondo del asunto y dicho tribunal administrativo está obligado a ejecutar las indicaciones contenidas en la sentencia protectora de amparo.

Una vez concedido el amparo al demandante, se enviará una copia de la sentencia a la autoridad responsable de su ejecución, la que deberá restituir al demandante en el goce del derecho subjetivo violado, en los términos señalados en la citada sentencia de amparo.

El juez de amparo dispone de amplias facultades para hacer ejecutar sus sentencias y las autoridades responsables deben informarle sobre la ejecución de las mismas. En el caso de incumplimiento de las indicaciones contenidas en el dispositivo del fallo, la Ley de Amparo faculta al juez, cuando éste considere que la resolución no ha sido ejecutada, para exigir la ejecución de la misma al superior jerárquico de la autoridad responsable o directamente ante ésta cuando tenga superior jerárquico.

Si la resistencia se prolonga, el juez puede demandar el auxilio de la fuerza pública para hacer ejecutar la resolución; también puede iniciarse el procedimiento de funcionarios responsables por incumplimiento.

Una vez resuelta la sentencia de Amparo, se otorgan tres tipos de recursos que

pueden interponerse respecto de la sentencia que se obtenga.

- 1.- El recurso de queja regulado por la Ley de Amparo en su artículo 95 y siguientes.
- 2.- El recurso de reclamación previsto en el artículo 103 de la Ley de Amparo.
- 3.- El recurso de revisión, procedente cuando la sentencia se pronuncie sobre la constitucionalidad de una ley o de un tratado internacional o se establezca una interpretación, siendo tramitado ante la Corte Suprema y se limita a cuestiones estrictamente constitucionales. Este recurso se encuentra regulado en el artículo 83 de la multicitada Ley de Amparo.

Como pudo observarse en el presente capítulo, nuestro ordenamiento cuenta con un control jurisdiccional de los actos de la administración, es decir, con controles legales, como lo es el Juicio del que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación, así como controles constitucionales como lo es el conocido por nuestros Tribunales Colegiados a través del Juicio de Amparo.

No obstante de haberse expuesto la manera en que se cubre por nuestro ordenamiento la imperiosa necesidad de controlar la actuación de la autoridad, debemos considerar lo relativo a que dichos controles aún se encuentran precarios en nuestro sistema y esto es así en virtud de que, no obstante que dichos órganos cumplen con las funciones que se les otorgan en las legislaciones y con ello apegarse al principio de legalidad, la estructura, organización y forma de actuación de dichos órganos se considera no basta para cubrir las necesidades tanto de nuestro régimen de gobierno como las exigencias que por su propia existencia reclaman nuestras instituciones.

Se considera que la tarea jurisdiccional con la que cumplen nuestros órganos debería estructurarse de manera diferente, por lo que lo conveniente sería *“la unificación de los tribunales jurisdiccionales”*, esto es, que todos los órganos facultados para resolver de los conflictos, litigios, pugnas e inconformidades que presentara algún particular, alguna institución o algún reclamante de justicia cualquiera que fuese su naturaleza, se encontraran dentro del mismo Poder, dentro de la misma esfera de la *“Impartición de Justicia”*. Si los tribunales ubicados fuera del Poder Judicial se incorporaran a su organización y estructura, se

simplificaría la administración de justicia y esto se considera así en virtud de que todos los tribunales tendrían dentro de su competencia y jerarquía las mismas funciones, sin dejar de lado la diversidad de competencias que se presentan, la misma imparcialidad, prontitud y se resolvería de manera expedita.

Se llevo a cabo una investigación en el Tribunal Colegiado de Circuito de la Zona Metropolitana respecto del sentido en que se resuelven los amparos en la materia que nos ocupa, es decir, en materia fiscal y de dicha investigación se obtuvieron datos por el año de 1999 y de Enero a Abril del año 2000, de la cuál podemos concluir que el porcentaje de las resoluciones que emite dicho Tribunal es el siguiente.

- 1.- De nulidad concedida al particular encontramos que se tiene un 60%.
- 2.- De incompetencia de la Autoridad 4%.
- 3.- De sobreseimiento del juicio 6%.
- 4.- De Amparo improcedente el 40%.

Los datos de la identificación de la información que menciono se encuentran al final del presente capítulo en concepto de "ESTADÍSTICAS".

Con lo que llegamos a la Conclusión que el Tribunal Fiscal de la Federación deja muchas lagunas en el análisis y resolución de los juicios, los cuáles son estudiados y resueltos por nuestros Tribunales Judiciales en donde se lleva a cabo el estudio que subsana las deficiencias con las que cuenta el Tribunal Administrativo.

El procedimiento que se lleva ante el Tribunal Fiscal de la Federación es muy formalista y largo, y por otro lado, el que se lleva respecto al Juicio de Amparo se considera aún más riguroso puesto que en este se hacen valer todas las cuestiones ya sea relativas a la legalidad no estudiada por el Tribunal Fiscal en instancia anterior y también las cuestiones de constitucionalidad respecto de las cuales se considera una emisión ilegal de un acto. En base a lo anterior, podemos observar que la interposición del medio de defensa por el particular a efecto de tratar de conseguir se le restaure su situación jurídica en el caso de que se le haya

dictado un acto que agravia sus derechos es muy largo y engorroso y muchas veces carece de la imparcialidad necesaria a efecto de estudiarse lo hecho valer. Por ello se considera que la unificación de la justicia simplifica el trámite además de encontramos con personas más capacitadas y adiestradas en el ámbito de la aplicación de justicia y no como en muchas ocasiones sucede, en proteger los intereses de la Administración Pública. Es de mencionarse la falta de carrera judicial que existe en dicho Tribunal Fiscal, ya que muchos de los que trabajaron en alguna dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentran ahora laborando para el Tribunal dirimiendo muchas controversias que ellos mismos resolvieron en la instancia anterior.

Como ejemplo a lo anteriormente manifestado en el presente capítulo expondré en breve algunos asuntos llevados en la práctica, respecto de los cuáles, se incita la justicia ante nuestros tribunales, tanto administrativos como judiciales.

El primero de ellos fue llevado a cabo respecto a un Impuesto Estatal, se pretende cobrar a una Sociedad Mercantil denominada "Desarrollo Marina Vallarta, S. A. de C.V." por parte de la Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco, Dirección de Ingresos, un crédito determinado por la supuesta omisión del pago de impuestos sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales en relación con las obras de demolición y construcción llevadas a cabo por medio de dicha sociedad en las instalaciones pertenecientes al negocio de la Sociedad, así como se le llevo a cabo por tal concepto el requerimiento y embargo que fue ejecutado con fecha 23 de Septiembre de 1998.

Se interpuso por parte de dicha sociedad el Recurso de Revocación previsto en el Código Fiscal del Estado de Jalisco ante el la Dirección Jurídica de la Dirección General de Ingresos de la Secretaría de Finanzas, medio de defensa en el cuál se demando al Jefe de la Oficina de Recaudación Fiscal número 064 de la Secretaría de Finanzas del Estado, y se argumentó la violación a notificaciones así como la violación al procedimiento de embargo y requerimiento por observarse diversidad de vicios formales en el procedimiento tales como ilegal notificación y falta de fundamentación y motivación en todas las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad demandada.

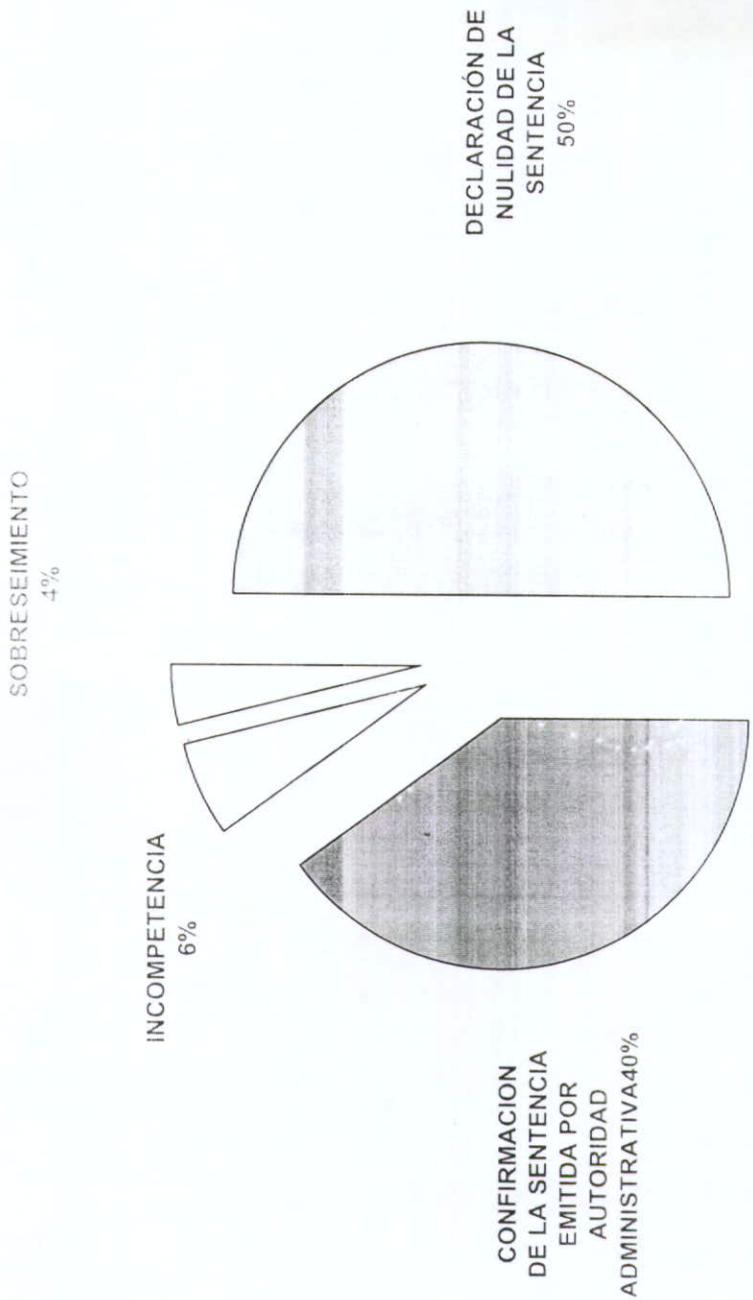
Sin embargo, aun que los argumentos vertidos por la Sociedad fueron debidamente planteados y fundamentados, dicha autoridad considero como infundados los argumentos y se confirmó el criterio de la determinación del crédito. Por lo que, el asunto se fue a la presentación del Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, asunto que se identificó con el número de expediente II-A-523/98 y el cuál fue resuelto en el sentido de la Declaración Lisa y Llana de la de las resoluciones impugnadas.

Un Segundo Ejemplo, en el cuál interviene el Tribunal Judicial es el llevado a cabo respecto de la Sociedad Mercantil denominada "PAGO, S.A. DE C.V.", a la cuál se le determinó un crédito fiscal por supuesto impuesto al activo de 1993 omitido, tratándo de imponerle a dicha Sociedad la carga tributaria de dicho impuesto, actualización, recargos y además la multa correspondiente.

Se interpuso con fecha 8 de Julio de 1998 Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el que se hacen valer diversas cuestiones tales como falta de fundamentación y motivación, ilegal notificación, improcedencia de la multa, actualización y recargos, así como por violaciones al procedimiento.

El Tribunal Fiscal de la Federación declara la nulidad para efectos, dejándo a la Autoridad Competente la facultad de volver a llevar a cabo el procedimiento viciado. Dicha parte actora interpuso el Juicio de Amparo ante el Tribunal Colegiado en materia Administrativa de la Zona Metropolitana, argumentando la errónea valoración del Tribunal Fiscal respecto de las pruebas, así como el incorrecto razonamiento lógico-jurídico de dicho órgano, obteniendo como consecuencia la Nulidad Lisa y Llana.

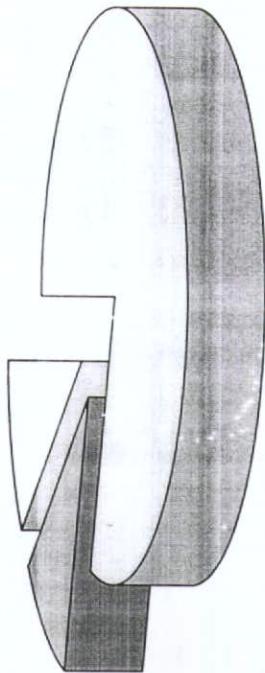
SENTENCIAS EMITIDAS DEL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO DEL AÑO DE 1999 Y DE ENERO A ABRIL DE 2000



SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION SALA  
REGIONAL DE OCCIDENTE DEL AÑO DE 1999 Y ENERO A ABRIL DE 2000.

SENTENCIAS A AMPARO  
DIRECTO  
10%

CONFIRMACION FIRME,  
NO SE RECURRE AL  
AMPARO  
10%



NULIDAD DECLARADA  
PROCEDENTE  
80%

Requiere	Submaterna	Fecha sesion	Sentido resolucion
1	FISCAL	25/01/2000	Ampara
2	FISCAL	08/02/2000	No ampara
3	FISCAL	15/02/2000	Ampara
4	FISCAL	01/02/2000	Ampara
5	FISCAL	15/02/2000	Ampara
6	FISCAL	06/02/2000	No ampara
7	FISCAL	29/02/2000	No ampara
8	FISCAL	01/02/2000	No ampara
9	FISCAL	29/02/2000	Ampara
10	FISCAL	07/03/2000	Ampara
11	FISCAL	04/04/2000	Ampara
12	FISCAL	15/02/2000	Incompetencia
13	FISCAL	15/03/2000	Ampara
14	FISCAL	22/03/2000	Ampara
15	FISCAL	22/02/2000	No ampara
16	FISCAL	22/02/2000	Ampara
17	FISCAL	11/04/2000	No ampara
18	FISCAL	22/03/2000	Ampara
19	FISCAL	29/02/2000	Ampara
20	FISCAL	11/04/2000	Ampara
21	FISCAL	07/03/2000	No ampara
22	FISCAL	28/03/2000	Ampara
23	FISCAL	18/04/2000	Ampara
24	FISCAL	07/03/2000	Ampara
25	FISCAL	22/03/2000	Ampara
26	FISCAL	04/04/2000	No ampara
27	FISCAL	18/04/2000	No ampara
28	FISCAL	11/04/2000	No ampara
29	FISCAL	18/04/2000	No ampara
30	FISCAL	04/04/2000	Ampara
31	FISCAL	15/03/2000	Sobresee
32	FISCAL	11/04/2000	Ampara
33	FISCAL	28/03/2000	No ampara
34	FISCAL	11/04/2000	Ampara
35	FISCAL	28/03/2000	No ampara
36	FISCAL	04/04/2000	No ampara
37	FISCAL	11/04/2000	No ampara
38	FISCAL	22/03/2000	Sobresee
39	FISCAL	18/04/2000	Ampara
40	FISCAL	29/02/2000	Ampara
41	FISCAL	22/02/2000	Ampara
42	FISCAL	29/02/2000	No ampara
43	FISCAL	11/01/2000	Ampara
44	FISCAL	01/02/2000	No ampara
45	FISCAL	29/02/2000	No ampara
46	FISCAL	18/04/2000	Ampara
47	FISCAL	04/04/2000	Ampara
48	FISCAL	18/01/2000	Sobresee
49	FISCAL	18/01/2000	Ampara
50	FISCAL	04/04/2000	No ampara
51	FISCAL	25/01/2000	No ampara
52	FISCAL	04/04/2000	No ampara
53	FISCAL	06/02/2000	Ampara
54	FISCAL	04/04/2000	No ampara
55	FISCAL	08/02/2000	Ampara
56	FISCAL	01/02/2000	No ampara
57	FISCAL	07/03/2000	No ampara
58	FISCAL	25/01/2000	Ampara
59	FISCAL	01/02/2000	Ampara
60	FISCAL	22/02/2000	No ampara
61	FISCAL	07/03/2000	No ampara
62	FISCAL	15/02/2000	No ampara
63	FISCAL	29/02/2000	Ampara
64	FISCAL	11/01/2000	Ampara

Requisito	Número Expediente	Tipo de juicio, recurso o procedimiento	Fecha ingreso
1	000001/2000	AMPARO DIRECTO	04/01/2000
2	000003/2000	AMPARO DIRECTO	04/01/2000
3	000009/2000	AMPARO DIRECTO	06/01/2000
4	000010/2000	AMPARO DIRECTO	06/01/2000
5	000011/2000	AMPARO DIRECTO	06/01/2000
6	000013/2000	AMPARO DIRECTO	11/01/2000
7	000014/2000	AMPARO DIRECTO	11/01/2000
8	000023/2000	AMPARO DIRECTO	17/01/2000
9	000027/2000	AMPARO DIRECTO	21/01/2000
10	000030/2000	AMPARO DIRECTO	21/01/2000
11	000031/2000	AMPARO DIRECTO	24/01/2000
12	000033/2000	AMPARO DIRECTO	25/01/2000
13	000037/2000	AMPARO DIRECTO	25/01/2000
14	000038/2000	AMPARO DIRECTO	28/01/2000
15	000041/2000	AMPARO DIRECTO	31/01/2000
16	000042/2000	AMPARO DIRECTO	31/01/2000
17	000043/2000	AMPARO DIRECTO	31/01/2000
18	000049/2000	AMPARO DIRECTO	02/02/2000
19	000051/2000	AMPARO DIRECTO	04/02/2000
20	000055/2000	AMPARO DIRECTO	09/02/2000
21	000062/2000	AMPARO DIRECTO	11/02/2000
22	000064/2000	AMPARO DIRECTO	11/02/2000
23	000065/2000	AMPARO DIRECTO	14/02/2000
24	000067/2000	AMPARO DIRECTO	14/02/2000
25	000077/2000	AMPARO DIRECTO	16/02/2000
26	000081/2000	AMPARO DIRECTO	22/02/2000
27	000082/2000	AMPARO DIRECTO	23/02/2000
28	000087/2000	AMPARO DIRECTO	24/02/2000
29	000089/2000	AMPARO DIRECTO	24/02/2000
30	000090/2000	AMPARO DIRECTO	24/02/2000
31	000091/2000	AMPARO DIRECTO	24/02/2000
32	000096/2000	AMPARO DIRECTO	29/02/2000
33	000103/2000	AMPARO DIRECTO	02/03/2000
34	000108/2000	AMPARO DIRECTO	07/03/2000
35	000120/2000	AMPARO DIRECTO	15/03/2000
36	000127/2000	AMPARO DIRECTO	22/03/2000
37	000138/2000	AMPARO DIRECTO	27/03/2000
38	000036/2000	AMPARO DIRECTO	24/01/2000
39	000287/99	AMPARO DIRECTO	31/08/1999
40	000139/99	AMPARO DIRECTO	16/04/1999
41	000167/99	AMPARO DIRECTO	18/05/1999
42	000219/99	AMPARO DIRECTO	18/06/1999
43	000246/99	AMPARO DIRECTO	07/06/1999
44	000264/99	AMPARO DIRECTO	17/08/1999
45	000267/99	AMPARO DIRECTO	17/08/1999
46	000286/99	AMPARO DIRECTO	31/08/1999
47	000297/99	AMPARO DIRECTO	09/09/1999
48	000299/99	AMPARO DIRECTO	30/09/1999
49	000303/99	AMPARO DIRECTO	30/09/1999
50	000304/99	AMPARO DIRECTO	30/09/1999
51	000346/99	AMPARO DIRECTO	04/11/1999
52	000359/99	AMPARO DIRECTO	09/11/1999
53	000365/99	AMPARO DIRECTO	12/11/1999
54	000369/99	AMPARO DIRECTO	18/11/1999
55	000370/99	AMPARO DIRECTO	18/11/1999
56	000372/99	AMPARO DIRECTO	19/11/1999
57	000373/99	AMPARO DIRECTO	19/11/1999
58	000374/99	AMPARO DIRECTO	19/11/1999
59	000377/99	AMPARO DIRECTO	22/11/1999
60	000381/99	AMPARO DIRECTO	24/11/1999
61	000383/99	AMPARO DIRECTO	26/11/1999
62	000384/99	AMPARO DIRECTO	26/11/1999
63	000385/99	AMPARO DIRECTO	26/11/1999
64	000390/99	AMPARO DIRECTO	29/11/1999

Rengión	Submatéria	Fecha sesión	Sentido resolución
1	FISCAL	30-03-1999	No ampara
2	FISCAL	31-03-1999	Ampara
3	FISCAL	29-04-1999	No ampara
4	FISCAL	20-04-1999	Ampara
5	FISCAL	13-09-1999	No ampara
6	FISCAL	04-05-1999	Sobresee
7	FISCAL	20-04-1999	No ampara
8	FISCAL	31-03-1999	Ampara
9	FISCAL	04-05-1999	Ampara
10	FISCAL	13-05-1999	No ampara
11	FISCAL	04-05-1999	Ampara
12	FISCAL	11-05-1999	Ampara
13	FISCAL	25-05-1999	Ampara
14	FISCAL	11-05-1999	Incompetencia
15	FISCAL	24-03-1999	Ampara
16	FISCAL	01-06-1999	No ampara
17	FISCAL	31-08-1999	Ampara
18	FISCAL	25-05-1999	Ampara
19	FISCAL	29-06-1999	No ampara
20	FISCAL	15-06-1999	No ampara
21	FISCAL	01-06-1999	Ampara
22	FISCAL	26-10-1999	Ampara
23	FISCAL	29-08-1999	No ampara
24	FISCAL	04-11-1999	Ampara
25	FISCAL	15-06-1999	No ampara
26	FISCAL	22-06-1999	Ampara
27	FISCAL	13-07-1999	No ampara
28	FISCAL	29-06-1999	Sobresee
29	FISCAL	06-07-1999	Ampara
30	FISCAL	13-07-1999	Incompetencia
31	FISCAL	06-07-1999	No ampara
32	FISCAL	13-10-1999	No ampara
33	FISCAL	07-12-1999	Sobresee
34	FISCAL	13-07-1999	No ampara
35	FISCAL	10-08-1999	No ampara
36	FISCAL	10-08-1999	Ampara
37	FISCAL	13-09-1999	No ampara
38	FISCAL	31-08-1999	No ampara
39	FISCAL	17-08-1999	Ampara
40	FISCAL	31-08-1999	Ampara
41	FISCAL	13-09-1999	No ampara
42	FISCAL	07-09-1999	Ampara
43	FISCAL	05-10-1999	Ampara
44	FISCAL	13-09-1999	Ampara
45	FISCAL	13-10-1999	No ampara
46	FISCAL	13-10-1999	Ampara
47	FISCAL	07-12-1999	No ampara
48	FISCAL	13-10-1999	No ampara
49	FISCAL	26-10-1999	Ampara
50	FISCAL	16-11-1999	No ampara
51	FISCAL	26-10-1999	No ampara
52	FISCAL	07-12-1999	Ampara
53	FISCAL	26-10-1999	Ampara
54	FISCAL	04-11-1999	Ampara
55	FISCAL	04-11-1999	No ampara
56	FISCAL	30-11-1999	Ampara
57	FISCAL	16-11-1999	No ampara
58	FISCAL	07-12-1999	Incompetencia
59	FISCAL	30-11-1999	No ampara
60	FISCAL	07-12-1999	Ampara
61	FISCAL	17-05-1999	Ampara

	Número Expediente	Fecha Emisión	Tipo de Juicio Expediente
1	000089 99	13 03 1999	Procedimiento
2	000090 99	13 03 1999	AMPARO DIRECTO
3	000091 99	13 03 1999	AMPARO DIRECTO
4	000092 99	13 03 1999	AMPARO DIRECTO
5	000093 99	13 03 1999	AMPARO DIRECTO
6	000099 99	13 03 1999	AMPARO DIRECTO
7	000100 99	13 03 1999	AMPARO DIRECTO
8	000101 99	13 03 1999	AMPARO DIRECTO
9	000102 99	13 03 1999	AMPARO DIRECTO
10	000103 99	14 03 1999	AMPARO DIRECTO
11	000114 99	05 04 1999	AMPARO DIRECTO
12	000116 99	07 04 1999	AMPARO DIRECTO
13	000134 99	13 04 1999	AMPARO DIRECTO
14	000135 99	13 04 1999	AMPARO DIRECTO
15	000136 99	16 04 1999	AMPARO DIRECTO
16	000138 99	16 04 1999	AMPARO DIRECTO
17	000144 99	19 04 1999	AMPARO DIRECTO
18	000152 99	27 04 1999	AMPARO DIRECTO
19	000163 99	27 04 1999	AMPARO DIRECTO
20	000179 99	27 04 1999	AMPARO DIRECTO
21	000180 99	07 05 1999	AMPARO DIRECTO
22	000184 99	11 05 1999	AMPARO DIRECTO
23	000189 99	18 05 1999	AMPARO DIRECTO
24	000197 99	24 05 1999	AMPARO DIRECTO
25	000198 99	24 05 1999	AMPARO DIRECTO
26	000206 99	07 06 1999	AMPARO DIRECTO
27	000207 99	07 06 1999	AMPARO DIRECTO
28	000212 99	09 06 1999	AMPARO DIRECTO
29	000217 99	13 06 1999	AMPARO DIRECTO
30	000218 99	16 06 1999	AMPARO DIRECTO
31	000224 99	20 06 1999	AMPARO DIRECTO
32	000234 99	26 06 1999	AMPARO DIRECTO
33	000235 99	26 06 1999	AMPARO DIRECTO
34	000240 99	05 07 1999	AMPARO DIRECTO
35	000244 99	07 07 1999	AMPARO DIRECTO
36	000245 99	07 07 1999	AMPARO DIRECTO
37	000249 99	14 07 1999	AMPARO DIRECTO
38	000250 99	14 07 1999	AMPARO DIRECTO
39	000255 99	01 08 1999	AMPARO DIRECTO
40	000265 99	17 08 1999	AMPARO DIRECTO
41	000269 99	17 08 1999	AMPARO DIRECTO
42	000271 99	19 08 1999	AMPARO DIRECTO
43	000274 99	19 08 1999	AMPARO DIRECTO
44	000275 99	19 08 1999	AMPARO DIRECTO
45	000291 99	06 09 1999	AMPARO DIRECTO
46	000292 99	06 09 1999	AMPARO DIRECTO
47	000296 99	09 09 1999	AMPARO DIRECTO
48	000302 99	24 09 1999	AMPARO DIRECTO
49	000317 99	11 10 1999	AMPARO DIRECTO
50	000322 99	14 10 1999	AMPARO DIRECTO
51	000321 99	14 10 1999	AMPARO DIRECTO
52	000324 99	14 10 1999	AMPARO DIRECTO
53	000326 99	14 10 1999	AMPARO DIRECTO
54	000326 99	14 10 1999	AMPARO DIRECTO
55	000333 99	21 10 1999	AMPARO DIRECTO
56	000334 99	21 10 1999	AMPARO DIRECTO
57	000344 99	07 11 1999	AMPARO DIRECTO
58	000345 99	07 11 1999	AMPARO DIRECTO
59	000350 99	06 12 1999	AMPARO DIRECTO
60	000368 99	10 11 1999	AMPARO DIRECTO
61	000380 99	13 01 1999	AMPARO DIRECTO

### III.- COMPARACIÓN CON OTRAS LEGISLACIONES O SU INFLUENCIA:

Toda vez que el antecedente más remoto que se tiene en México del Sistema Contencioso Administrativo son los Sistemas Francés y Anglosajón, nos enfocaremos a su estudio, así como haremos un pequeño bosquejo sobre las legislaciones que se inspiran en estos modelos.

#### 3.1. SISTEMA FRANCÉS.

Este sistema surgió de la interpretación que hicieron los revolucionarios franceses del principio de separación de poderes. El principio de la legalidad de la administración produjo la imposibilidad para los tribunales ordinarios de inmiscuirse en las cuestiones administrativas, o de juzgar los actos de la administración cualquiera que fuere su clase.<sup>107</sup>

Se conformaron tribunales en el seno de la administración, que en principio eran administrativos pero que después devinieron en jurisdiccionales.

De aquí que existan tres principios básicos que rigen el sistema francés de jurisdicción administrativa:

- 1.-El principio de legalidad de la administración pública.
- 2.-El principio de separación de autoridades administrativas y judiciales con independencia de la administración frente a los órganos de jurisdicción ordinaria y
- 3.-El principio de independencia de los órganos de la jurisdicción administrativa respecto de las autoridades de la administración activa.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Ibidem.

<sup>108</sup> Ibidem.

La jurisdicción administrativa Francesa está conformada por:

A) Un órgano máximo de la jurisdicción administrativa conocido como el CONSEJO DEL ESTADO.

B) En un sitio intermedio entre el Consejo del Estado y los tribunales administrativos de primera instancia se ubican las Cortes Administrativas de Apelación, de reciente creación y que han heredado un amplio sector de la competencia que anteriormente pertenecía al Consejo del Estado.

C) En la parte más baja encontramos a los Tribunales Administrativos de Primera Instancia creados en 1953 en sustitución de los consejos de Prefectura.

D) También existen algunos tribunales administrativos especiales como es el caso de la Corte de Cuentas.

#### **A) EL CONSEJO DEL ESTADO A TRAVES DE LA HISTORIA.**

El Consejo del Estado surge en 1791, cuando se suprimen por una ley todos los Consejos existentes y se forma éste; estaba integrado por el rey y sus ministros. Este Consejo era regulado por el Reglamento de decreto del Cinco Nivoso del Año VIII (1799). Aunque poseía nuevas atribuciones, conservaba muchas características del antiguo consejo, como la toma de decisiones. El Consejo elaboraba los dictámenes, se aprobaban por el Jefe de Estado (Justicia Retenida de la que se hablará con posterioridad).

Se le da competencia para resolver las dificultades en materia administrativa. Sin embargo sus determinaciones al igual que los emitidos por los consejos de prefectura eran aprobados por el Jefe de Estado, con lo que se configuró la Justicia Retenida. Por lo que podemos observar que era un órgano consultivo y también es importante el tener en cuenta que el trabajo se realizaba en forma colegiada, por lo que el

análisis de cada asunto se llevaba por dos órganos distintos.

Las atribuciones de dicho consejo consistían en:

- a) Preparar las leyes que el órgano Legislativo debía aprobar,
- b) Elaborar los reglamentos de la administración, y;
- c) Resolver las dificultades producidas en materia administrativa.<sup>106</sup>

La restauración fue objeto de recelo por los liberales por la estrecha relación con el régimen napoleónico. Se restablece por la ordenanza del 25 de junio de 1814, dándole la estructura que tenía durante el antiguo régimen.

En la Segunda República se le concede al Consejo de Estado la jerarquía de órgano constitucional.

En 1849 se establecieron grados para conocer las reclamaciones de los particulares en contra de los actos de gobierno, el primero de ellos ante los ministros, prefectos y el Consejo de Prefectura y el segundo ante el Consejo de Estado.

En 1852 se repone el sistema de justicia retenida y se expide el reglamento interior.

En 1864 se emite un decreto que amplía el recurso de exceso de poder. Se reorganizan los consejos de prefectura como jurisdicciones de atribución y así mismo se incluyen estrictas normas que regulaban el procedimiento a seguir ante ellos.

No fue sino hasta el segundo imperio en que adquiere independencia y

---

<sup>106</sup>-REVISTA DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS", número especial diciembre de 1967, Ginebra, p. 100.

autoridad el Consejo del Estado. En 1872 fue dictada una ley que le otorga la facultad para decidir las controversias que le eran sometidas en ejercicio de su propia jurisdicción<sup>110</sup>

Surge la Justicia Delegada, se incrementan los recursos y se crean los consejos interdepartamentales.

La ordenanza número 45-1706 del 31 de julio de 1945 puso fin a la pluralidad de textos y codificó el conjunto de textos relativos al Consejo del Estado.

En 1953 se dio una reforma trascendente, se suprimen los consejos de prefectura y se crean en su lugar tribunales administrativos de primera instancia, jueces de Derecho común en materia administrativa, por lo que el Consejo del Estado se convierte en juez de apelación y de última instancia respecto de los fallos de los recién creados tribunales. En algunas materias conserva la primera y última instancia.

Esta nueva estructura de gobierno se reguló por el Código de Tribunales Administrativos emitido el 13 de Julio de 1973.<sup>111</sup>

El primero de Agosto de 1975 se publica un decreto en el que se expidió un reglamento para la organización y funcionamiento del Consejo de Estado.

La reforma más audaz fue la que se llevó a cabo por la Ley 87-1127 del 31 de enero de 1987<sup>112</sup>, ya que reestructuró la jurisdicción administrativa francesa en el aspecto funcional e introdujo disposiciones constitucionales "originales"<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> GONZÁLEZ, Pérez Jesús, "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", 2a de Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964.

<sup>111</sup> Fue publicado en el "JOURNAL OFICIEL" el día 18 de julio de 1973.

<sup>112</sup> Fue publicada en el "JOURNAL OFICIEL" el 1 de enero de 1988 y entró en vigor el primero de enero de 1989.

<sup>113</sup> A.J.D.A. L'actualité Juridique, "DROIT ADEMINISTRATIF", 20 de Enero de 1988, número especial dedicado a la reforma introducida por la ley 87-1127.

Esta reforma trajo la creación de nuevos órganos de jurisdicción administrativa, las cortes de apelación administrativas, interregionales, que en número de cinco, absorbieron la competencia que como juez de apelación poseía el Consejo de Estado dejando a éste la función de ser juzgador de única instancia para aquellos asuntos de importancia nacional, y para asuntos no susceptibles de ser colocados en un doble grado de apelación, además de ser juez de casación. Así pues surgió la posibilidad de obtenerse sentencia definitiva del Consejo de Estado en aquellos asuntos de cuestión de Derecho novedosa y de difícil solución.

La reforma más importante que se tiene en este aspecto fue la del decreto número 88-097 de 2 de septiembre de 1988 en donde se toman dos aspectos procedimentales importantes:

- a) Se adoptan medidas cautelares positivas.
- b) Ejecución de sentencias.

## **B) FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS.**

Se le han conferido dos funciones básicas:

- a) Es un órgano asesor y consultivo de la administración activa.
- b) Tiene una función jurisdiccional ya que es el Supremo tribunal administrativo en Francia y conforma junto con las cortes de apelación y los tribunales administrativos de primera instancia, la jurisdicción administrativa genérica.

Se encuentra dividido en cinco secciones o formaciones, cuatro de ellas se encargan de la función consultiva y administrativa (del Interior, Finanzas, Obra pública y Social, respectivamente), la quinta, encargada de la función jurisdiccional en materia administrativa en la sección de lo contencioso.

Esta sección se encarga de la función jurisdiccional del Consejo de Estado, se divide en subsecciones en donde se dirige la instrucción y se propone la relación de los asuntos. La sección se encuentra integrada por un presidente, un grupo de consejeros de Estado y un cierto número de "maitres des requetes" y auditores. Las subsecciones se componen por tres consejeros de Estado, varios maitres des requetes y auditores con voz deliberativa. Esta sección puede funcionar como un solo cuerpo, dos subsecciones y la asamblea plenaria de lo contencioso.

Procedimientos:

Ante el Consejo de Estado se pueden tramitar cuatro tipos de procedimientos:

#### **1.- El contencioso de anulación.**

Su finalidad es controlar la legalidad de la actividad administrativa, es decir, asegurar el cumplimiento de los textos legales aplicables a los actos administrativos.

El cauce normal del contencioso de legalidad lo constituye el recurso por exceso de poder que incluye entre sus modalidades el desvío de poder y que es un medio efectivo de protección ante los actos ilegales, cuyo objeto consiste en la nulidad de los actos o resoluciones viciadas de ilegalidad.

Procede contra los actos administrativos y reglamentarios, aunque se excluyen los poderes legislativos y Judicial, los contratos administrativos y los actos políticos, los dictados por otros poderes y en sus relaciones internacionales.

Dentro de este recurso, se puede interponer la Legitimación, cuyo plazo es de dos meses a partir de la publicación o de la notificación del acto al quejoso.

Las causales para interponerlo son tres:

- 1.- Incompetencia de la autoridad que dictó el acto.
- 2.- Violación a las formalidades del procedimiento.
- 3.- Violación de fondo a una norma jurídica.

Dentro de este mismo rubro nos encontramos el Recurso de Desviación de poder y que tiene por objeto el revisar una resolución administrativa, emitida por una autoridad competente, observando las formalidades prescritas y sin incurrir en violación formal de la ley, pero que al dictarla, la autoridad en cuestión, hizo uso de sus facultades para fines diversos de aquellos para los cuales fueron conferidos dichos poderes, en donde no media error, sino intención ilegítima. Tiene aspectos subjetivos, por lo que se desprende la necesidad de analizar las causales objetivas.

## **2.- El contencioso de plena jurisdicción**

Este recurso persigue la protección de los derechos públicos de los administrados, por lo que se le ha denominado contencioso-subjetivo. El juez, debe decidir sobre la existencia, contenido y efectos de los derechos públicos subjetivos que los particulares o las personas jurídicas colectivas pueden hacer valer frente a una persona jurídica de derecho público.

La resolución del juez puede tener varios sentidos como confirmar, anular e incluso modificar el acto impugnado y condenar a la administración a restituir un derecho público vulnerado, proveer sobre la reclamación de daños y perjuicios a la parte afectada en el caso de imposible restitución.

Conoce de las siguientes materias:

- a) Examen de los contratos administrativos especialmente los de obra pública.
- b) La responsabilidad de la administración y de sus funcionarios.
- c) Contenciosos diversos de incidencia pecuniaria.

## **3.- El contencioso de interpretación:**

Este comprende dos recursos:

- a) El recurso de interpretación en reenvío de tribunales judiciales.
- b) El recurso directo en interpretación.

#### 4.- El contencioso de represión.

En caso de que al particular no acoge la regla alegada deberá de pronunciarse la sanción aplicable.

### 3.2. SISTEMAS INSPIRADOS EN EL SISTEMA FRANCÉS:

Entre los sistemas que se basan o inspiran en este Sistema se encuentran los siguientes a los que se hará una pequeña exposición.

#### A) BÉLGICA:

Este sistema se inspira en el Derecho Francés y en el concurren dos tipos de jurisdicciones, tanto la ordinaria como la administrativa. En la Justicia Administrativa se encuentra el Consejo de Estado que forma parte integrante del Poder Ejecutivo y que como el sistema francés desarrolla dos funciones: es consejero del Parlamento y de la administración a la vez que juez administrativo dotado de una competencia genérica.

El Consejo se integra por dos secciones, la de legislación que puede opinar sobre proyectos legislativos así como la de administración que puede conocer del recurso por exceso de poder, y tiene la facultad de anular los actos administrativos ilegales, del recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones emitidas por el propio Consejo de Estado, también tiene función consultiva pero la función más importante es la jurisdiccional, ya que el Consejo de Estado resuelve por su conducto de manera autónoma en vía de sentencia, respecto de un determinado número de asuntos, su competencia es residual y de simple anulación.

---

<sup>114</sup> AUBY, Jean Marie et Drago, Rolland. "TRAITÉ DU CONTENTIEUR ADMINISTRATIF". Paris LGDEJ. 1975. t. I. pp 109.

<sup>115</sup> NAVA Negrete, Alfonso. En Sentido opuesto a Entrena Cuesta Rafael, "CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO". 5ta de. Madrid, Tecnos, 1975. p. 601.

El Consejo dentro de este procedimiento puede anular el acto impugnado y las causales para tal anulación consisten en falta de formalidades sustanciales, exceso de poder, desvío de poder por actos o reglamentos de autoridades administrativas o contra las decisiones contencioso administrativas. También tiene competencia en tratándose de conflictos de competencia entre autoridades administrativas y revisar resoluciones dictadas por los tribunales administrativos especializados en ciertas materias.

## **B) ITALIA:**

Este sistema está inspirado también en el Derecho Francés y se compone por dos secciones, al igual que en el sistema de Bélgica, el legislativo y el administrativo que ejerce funciones jurisdiccionales. La competencia entre los tribunales administrativos se divide en tres jurisdicciones, jurisdicción de legitimidad, jurisdicción de mérito y jurisdicción exclusiva.<sup>116</sup>

La jurisdicción de legitimidad comprende en forma genérica los recursos interpuestos contra actos definitivos dictados por autoridades administrativas. Pueden fundarse en incompetencia, exceso de poder, violación de una ley y son promovidos a fin de obtener la anulación del acto ilegítimo.

La jurisdicción de mérito corresponde al Consejo de Estado. Comprende los recursos que tienen por objeto constatar la oportunidad y conveniencia de los actos. Esta jurisdicción puede ser ejercida tanto por el Consejo de Estado como por los tribunales administrativos regionales.

La jurisdicción exclusiva se presenta en los casos que se le otorga competencia exclusiva a un tribunal administrativo.

Se cuenta con la jurisdicción ordinaria que corresponde al Poder Judicial y

---

<sup>116</sup> CAPACCIOLI, Enzo, citado por Ovalle Favela, José, "EL PROCESO ADMINISTRATIVO NO COMPRENDE EN ESTRICTO SENTIDO A LOS ORGANOS QUE CONOCEN DE DICHA SERIE". Estudios

que consiste en que los tribunales judiciales son competentes para conocer los hechos o actos por autoridades administrativas y que se discute la afectación de los derechos civiles o políticos de los administrados.

Aunque son dos jurisdicciones distintas, ninguna de las dos se excluyen sino que se complementan. Por ejemplo una sentencia que se dicta por los tribunales ordinarios proporciona al particular el fundamento para pedir que la administración ajuste su conducta al contenido de aquél; en caso de que la administración se rehuse, el particular afectado podrá acudir ante los tribunales administrativos.

También encontramos la figura del “*IL GIUDICIO DI OTTEMPERANZA*” la cual consiste en un procedimiento seguido ante el juez administrativo mediante el que se persigue la ejecución de las sentencias civiles o administrativas que la administración se niega a cumplir.<sup>117</sup>

### C) COLOMBIA:

En Colombia existe un Consejo de Estado dividido en secciones con el objetivo de separar su función como tribunal supremo de lo contencioso administrativo. Las principales atribuciones del Consejo de Estado son las siguientes:

- a) Desempeñar la función del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.
- b) Preparar proyectos de ley de códigos que requieran ser presentados a las cámaras legislativas, así como proponer las reformas legales conducentes.
- c) Actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno en los asuntos de la administración.<sup>118</sup>

Haciendo un análisis comparativo de los sistemas anteriormente analizados, podríamos establecer ciertas diferencias y semejanzas entre estos sistemas

---

de Derecho Procesal, México, U.N.A.M., 1981, p. 453

<sup>117</sup> MERUSSI, Alberto, “L’INGIUSTIZIA AMMINISTRATIVA EN ITALIA”, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 33-37.

<sup>118</sup> VIDAL Perdomo, Jaime, “D. ADMINISTRATIVO GENERAL”, Bogotá, Themis 1961, pp. 102-103.

pudiendo catalogar lo esencial de cada uno de ellos como sigue:

**SISTEMA FRANCÉS.** Se caracteriza por la Justicia Retenida y el que los Tribunales

Administrativos se encuentran como tribunales jurisdiccionales dentro del seno de la Administración.

ORGANOS.

- 1.-Consejo de Estado.
- 2.-Cortes de apelación.
- 3.-Tribunales de primera instancia.
- 4.-Tribunales administrativos especiales.

PROCEDIMIENTOS.

- 1.-Contencioso de anulación, que comprende la legitimidad y legalidad.

Y dentro de éste se estudia la incompetencia, violación a formalidades, violación a una norma jurídica y desvío de poder.

- 2.-Contencioso de plena jurisdicción, en donde se comprende: Protección de derechos públicos subjetivos, contratos administrativos, responsabilidad administrativa y las contenciones diversas.

- 3.-Contencioso de interpretación. Que comprende el Recurso de interpretación en reenvío de tribunales judiciales y Recurso directo de Interpretación.

- 4.- Contencioso de represión.

a) Pronuncia sanciones a particulares.

## SISTEMAS INSPIRADOS.

<p><b>A) BÉLGICA.</b></p> <p>Concurren dos jurisdicciones.</p> <p>1.-Ordinaria.</p> <p>2.-Administrativa.</p> <p>Se integra por:</p> <p>Consejo de estado- consejero Juez.</p> <p>Tiene dos secciones:</p> <p>Legislación Administración</p> <p>Conoce de:</p> <p>1.-Anulabilidad.</p> <p>a) Falta de formalidades.</p> <p>b) Exceso o desvío de poder.</p> <p>2.- Conflictos de competencia.</p> <p>3.-Organo revisor.</p>	<p><b>A) COLOMBIA.</b></p> <p>Dividido en secciones para separar el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Existe un Consejo de Estado.</p> <p>a) Es el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>b) Prepara proyectos de ley.</p> <p>c) Propone reformas legales.</p> <p>d) Cuerpo supremo consultivo del gobierno.</p>	<p><b>A) ITALIA.</b></p> <p>Se divide en dos secciones. Legislativo y Administrativo.</p> <p>JURISDICCIONES.</p> <p>a) Legitimidad: Anulación, recursos por:</p> <p>1.-Incompetencia.</p> <p>2.-Exceso de poder</p> <p>3.-Violación a una ley.</p> <p>b) Mérito: Consejo de estado el cual constata oportunidad o conveniencia.</p> <p>c) Exclusiva.- Cuando se otorga competencia exclusiva a un órgano administrativo.</p> <p>Se le da Jurisdicción Ordinaria Poder Judicial.</p>
---	---	---

SEMEJANZAS ENTRE ESTOS SISTEMAS:	DIFERENCIAS:
1.- Tienen consejo. 2.- Se divide en secciones. 3.- Dependen del ejecutivo. 4.- Son órganos autónomos	1.- Tienen diferente organización. 2.- Las jurisdicciones se organizan diferente. 3.- Las secciones tienen diferente clasificación. 4.- Bélgica tiene la facultad de anular un acto o dictar incompetencia, pero no conoce de exceso de poder ni de violación a leyes, las otras si se encuentran facultadas.

Por otro lado y como ya se ha mencionado nuestro sistema también se basa y mucho tiene del Sistema Anglosajón que a continuación se expone.

### 3.3.-TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LOS ORDENAMIENTOS ANGLOAMERICANOS:

#### A) REINO UNIDO:

En este sistema predomina el modelo judicialista de jurisdicción administrativa, que se caracteriza por la intervención en forma preponderante de los órganos del Poder Judicial en la solución de las controversias administrativas.<sup>119</sup>

Ha predominado el arquetipo inglés la unidad de jurisdicción al atribuir al Juez ordinario la solución de los conflictos en los que es parte la administración. Los jueces conocen del acto ilícito y del acto inválido de la autoridad administrativa bajo la noción única del "Tort".<sup>120</sup>

<sup>119</sup> VAZQUEZ, Alfaro Jose Luis, op.cit. p. 73.

<sup>120</sup> GIANINI, Massimo Severo, "COMPARACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO". REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO, Caracas, Número 33 Marzo de 1966, p. 23.

La jurisdicción ordinaria inglesa posee competencia genérica para conocer de todos los litigios en los que sea parte la administración pública, salvo en los casos excepcionales en los que los tribunales, organismos administrativos, deciden de manera autónoma ciertos tipos de controversias.

El tribunal administrativo es un organismo que tiene origen en la legislación delegada, que ha sido creado al margen del sistema ordinario de tribunales civiles y criminales y que al prestar ayuda a los distintos ministerios del gobierno, en el cumplimiento de sus funciones, actúan como partes integrantes de la administración.

La naturaleza jurídica de los tribunales administrativos corresponde a la de órganos administrativos dotados de una competencia ratione materiae y territorial determinada en cada caso concreto. Sus decisiones, salvo limitados casos, son susceptibles de ser revisadas por los órganos de la jurisdicción ordinaria.<sup>121</sup>

Los tribunales administrativos fueron creados por la Tribunal and Inquires Act, ley que prescribe la ordenación de los tribunales administrativos con el propósito de controlar su funcionamiento y aumentar la seguridad jurídica de los administrados.<sup>122</sup>

El Consejo de Tribunales tiene la tarea de supervisar el funcionamiento de los tribunales administrativos y la organización de investigaciones administrativas. La existencia de un órgano único para la supervisión, consultoría y vigilancia del adecuado funcionamiento de los tribunales administrativos constituyen un elemento unificador en el sistema británico.

El Consejo debe entregar al *Lord Chancellor* un informe anual sobre sus actividades y las del comité escocés. Este hecho de que el Consejo deba remitir sus

---

<sup>121</sup> Ibidem.

<sup>122</sup> WADE, "DERECHO ADMINISTRATIVO" traducción al Español de la segunda edición por Manuel Pérez

informes y recomendaciones al funcionario responsable de la jurisdicción ordinaria y de los tribunales administrativos, revela para algunos tratadistas el deseo de judicializar los tribunales, tal como se recomendaba en el informe del "Frank's committee".

## B) ESTADOS UNIDOS.

En Estados Unidos encontramos el Sistema del *Common Law*, en el que predomina el principio de que los conflictos que se susciten entre la administración y los particulares deben ser resueltos por los tribunales ordinarios, tal como si se tratara de un juicio entre particulares.<sup>124</sup>

Al igual que en Inglaterra, se afirmó la inexistencia de un derecho administrativo y el sometimiento de la Administración al derecho común.<sup>125</sup>

En este sistema, al igual que en el nuestro, se desarrolló también el volumen de actividades administrativas por el fenómeno industrial y comercial que dicho país experimentó. Es por ello que el estado administrativo que prevalece hoy en día surgió de dichos desarrollos industrial, comercial, además de la urbanización, avance tecnológico, problemas económicos y sociales que dichos avances produjeron y los cuales hicieron más flexible el aparato gubernamental y los procedimientos más expeditos que los que la corte podía ofrecerles.<sup>126</sup>

Más tarde, como consecuencia de la toma de presidencia de Franklin D. Roosevelt se crean varios organismos administrativos, teniendo funciones administrativas,

---

Olea, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971. p. 253.

<sup>123</sup> VERDE Aldea, José, "LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN GRAN BRETAÑA", Cuadernos de Derecho Angloamericano números 14 y 15, enero-diciembre de 1960.

<sup>124</sup> LÓPEZ, Ríos Pedro, "LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO", Boletín de la Escuela de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Guanajuato, número 6, abril-junio de 1982.

<sup>125</sup> NAVA, Negrete Alfonso, "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", Ed. Porrúa, México, 1959, p. 253. GONZÁLEZ, Pérez Jesús, "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", Segunda Edición, Instituto de estudios políticos, Madrid, 1964, Tomo I.

legislativas y jurisdiccionales.<sup>127</sup>

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo expedida en 1946 surge con la finalidad de ordenar y regular la actividad de todas las autoridades administrativas, asegurando así la protección de los particulares frente a los órganos de la administración, "mediante el establecimiento de un adecuado procedimiento administrativo"

Las decisiones de los organismos administrativos, podían ser revisadas, en todos los casos, por los órganos de la jurisdicción ordinaria, por medio de la utilización de la revisión judicial.

Los tribunales del Poder Judicial son los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de las pretensiones deducidas en contra de la administración y de los funcionarios administrativos.

El Poder Judicial se compone por los juzgados de distrito, los tribunales de circuito de apelación y la Corte Suprema y al lado de éstos se encuentran los tribunales administrativos. También encontramos tribunales especiales como la corte de Reclamaciones, el Tribunal Aduanal de los Estados Unidos, el Tribunal de Apelaciones en materia aduanal y de patentes.<sup>128</sup>

Las sentencias definitivas dictadas por estos tribunales especiales son revisadas por los órganos del poder judicial.

Respecto del proceso, son susceptibles de ser revisados todos los actos en los cuales se prevenga expresamente la pertinencia del medio de impugnación, aquellos actos respecto de los cuales no prevea la ley otro recurso, además del acto intermedio, no susceptible de ser revisado sino hasta que se examine el acto definitivo.

---

<sup>126</sup> GONZÁLEZ, Pérez Jesús, op. cit., p. 395.

<sup>127</sup> VÁZQUEZ, Alfaro José Luis, op. cit. p. 74.

La revisión judicial no puede ser prohibida por ninguna ley.

Tratándose de actos "discrecionales" predomina el principio de que no son impugnables judicialmente, salvo cuando la Corte considere que han sido dictados en abuso de dichas facultades discrecionales. Al ocuparse de estas cuestiones, la ley las clasifica en cuestiones de hecho o en cuestiones de derecho.<sup>128</sup>

La ley establece que los tribunales judiciales declararán ilegales y anularán los actos y resoluciones de los organismos administrativos que encuentren contrarios a derecho, poder, privilegio o inmunidad constitucional, dictadas con exceso de jurisdicción o fuera de las limitaciones legales, o faltos de fundamento legal o sin la observancia del debido procedimiento legal.

A los órganos judiciales también corresponden la decisión de todas las cuestiones de derecho y de interpretación de todas las disposiciones constitucionales y legales. Asimismo, pueden determinar el significado de la terminología empleada en cualquier procedimiento administrativo.

La ley establece cual será el procedimiento aplicable a cada caso y en caso de que la ley no prevea nada, entonces se llevará ante los órganos del Poder Judicial que resulten competentes.

En cuanto a los efectos, la iniciación del procedimiento judicial no suspende el procedimiento, pero el tribunal encargado de la revisión puede disponer todo lo necesario a fin de diferir la actuación de los organismos administrativos en los casos de daños irreparables o también, con el objetivo de preservar todas las situaciones o derechos

---

<sup>128</sup> NAVA, Negrete Alfonso, op.cit., derecho..., p. 256.

<sup>129</sup> GONZÁLEZ, Pérez Jesús, op. cit. P. 394.

pendientes de resolución por el procedimiento.<sup>130</sup>

La sentencia dictada en el proceso administrativo podrá declarar ilegales y anular los actos y resoluciones administrativos, también podrá obligar a los organismos administrativos para que dicten la resolución respectiva en los casos en los que su pronunciamiento haya sido rehusado ilegalmente o irracionalmente retardado. En este caso podemos hablar de una sentencia de condena.<sup>131</sup>

Los procedimientos llevados a cabo en el proceso administrativo norteamericano son dos:

1.- Ataque independiente de los actos administrativos: a) De modo directo y b) De modo indirecto. Cuando el acto administrativo es impugnado en forma mediata o a través de un litigio entre particulares como cuestión de previo y especial pronunciamiento.

2.-Revisión judicial (en sentido estricto): a) En aquellos casos en los que el organismo que dictó el acto solicita al tribunal la confirmación del mismo y b) En los casos en los que la ley o las disposiciones reguladoras del organismo que dictó el acto admiten el writ of error ante los tribunales.<sup>132</sup>

### C) SISTEMA ESPAÑOL

Sin embargo el Sistema Español fue muy diferente al sistema Francés, ya que mientras en Francia la jurisdicción administrativa se encuentra separada funcionalmente de la jurisdicción civil, en España el procedimiento administrativo era conforme a las reglas del procedimiento civil, pues existían tribunales ordinarios de la

<sup>130</sup> Sección décima, inciso d) de la "LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO".

<sup>131</sup> Sección décima, inciso e) de la "LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO".

administración, en primera instancia y los consejos provinciales y los consejeros eran recusables como los jueces civiles.<sup>132</sup>

En este sistema los tribunales que resuelven las controversias administrativas aunque pertenecen al Poder Judicial, son órganos especializados que se encuentran organizados en una estructura jerárquica, de modo que sus decisiones no son revisadas por los tribunales de derecho común. La especialización conlleva la dualidad de jurisdicciones para enjuiciar a la administración pública. Los tribunales administrativos no resuelven los asuntos civiles ni penales ni otros que por disposición legal le corresponda conocer a otras jurisdicciones.

Esta dualidad de jurisdicciones representa la necesidad de discernir el carácter de algunos actos con el fin de determinar la jurisdicción competente para ser resueltos.

El sistema Español ha pasado por una serie de modificaciones desde su inicio, la técnica imperfecta que la dominaba, el contar con un reducido ámbito de la jurisdicción contenciosa administrativa y por el exagerado formalismo, se elaboró la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa de 1956 y que estableció como órganos encargados de conocer actos o resoluciones<sup>134</sup>:

- a) Las salas de lo contencioso administrativo de las audiencias territoriales.
- b) Las salas de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo y
- c) Las salas de Revisión de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Sin embargo, la tramitación era lenta por lo que se reforma con fecha 17 de

---

<sup>132</sup> NATHAN, Isaac's. "JUDICIAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE EINDING", Yale Law Review, 1921.

<sup>133</sup> Artículos 654 a 695., cfr. FIX, Zamudio Hector. "INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ORDEN MEXICANO", memoria de el Colegio Nacional, Tomo IX, 1980, núm. 3.

<sup>134</sup> DANA, Montaña. "LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA".

marzo de 1973. En esta ley se confirma al Tribunal Supremo su función directiva y revisora en vía de recurso, por lo que seguiría conociendo en segunda instancia de los actos de la autoridad central cuyo enjuiciamiento se transfirió a audiencias territoriales cuando los asuntos fuesen susceptibles del recurso de apelación.<sup>135</sup>

Se aprueba la Constitución Española de 1978 la cual actualizó el régimen de estructuras, se aprueba la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional publicada el 5 de octubre de 1979, en la que se facultó al citado órgano jurisdiccional para conocer de amparo.<sup>136</sup>

Seis años más tarde se elabora la Ley orgánica del Poder Judicial por lo que, los juzgados y tribunales de lo contencioso administrativo conocían de las pretensiones que se deduzcan con relación a los actos de la administración pública sujetos al derecho administrativo, por lo que se le señalan los límites y la competencia a dichos tribunales.<sup>137</sup>

La sala conocería de recursos contencioso administrativos contra actos del Consejo de ministros y sus comisiones, recursos de casación, recursos contra resoluciones del Tribunal de Cuentas y recursos de revisión.

Por otro lado la sala de lo contencioso administrativo de tribunales superiores de justicia conoce de los recursos interpuestos contra organismos de la administración, los recursos sobre actos del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y sus consejeros, del recurso contencioso electoral.

Los actos sujetos al examen contencioso administrativo son:

a) Actos separables.

---

La ley, Buenos Aires, 30 de Junio de 1958.

<sup>135</sup> GONZALEZ, Pérez Jesús, "LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA", Madrid, Civitas, 1974, pp. 59-75.

<sup>136</sup> El texto de la citada ley se encuentra en el anexo de la obra de FIX, Zamudio Héctor, op. Cit. "LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES", P. 217.

<sup>137</sup> MARGAIN, Manautou, op. cit.

b) Cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia, resolución y efectos de los contratos de la administración pública regulados por el derecho administrativo.

c) Las cuestiones sustentadas respecto de responsabilidad patrimonial de la administración pública y las demandas de funcionamiento de los servicios públicos y

d) Cuestiones que le sean atribuidas por una ley en forma expresa.

De igual manera que en el Sistema Francés, en este sistema podemos a manera de síntesis establecer un cuadro comparativo.

La característica esencial del Sistema Angloamericano, es que depende del poder judicial el Tribunal Administrativo y soluciona las controversias de tipo administrativo.

A) E.U.	B) ESPAÑA.	C)REINO UNIDO.
<p>Sistema regido por el derecho común que cuenta con tribunales ordinarios que después se convierten en administrativos. Entregan al consejo de tribunales sus trabajos. La jurisdicción ordinaria revisa como órgano de revisión judicial.</p>	<p>Los tribunales dependen del poder judicial, pero son órganos especializados y sus decisiones no se revisan por el derecho común.</p>	<p>Se conoce por la jurisdicción ordinaria.</p>
<p>Tribunal Judicial tiene competencia de declarar la:</p>	<p>Las salas del Contencioso Administrativo: , audiencias territoriales Salas de revisión de lo contencioso administrativo del tribunal supremo.</p>	<p>INDEMNIZACIÓN- Acto ilícito. Acto inválido.</p>
<p>Anulación. Ilegalidad Cuestiones Actos en Constitucionales contra de Y legales. Poder. Privilegio</p>	<p>LEYES: 1. - Ley de jurisdicción contenciosa administrativa de 1956. 2. -Constitución española de</p>	<p>ORIGEN: Justicia delegada. Los tribunales administrativos se consideran como tribunales ordinarios que entregan al Consejo de Tribunales sus trabajos para revisión judicial.</p>

<p>           Inmunidad            Exceso jurisd.            Contra proced.            Sin fund Legal         </p> <p> <b>PROCEDIMIENTOS:</b>            1.- Ataque independiente de actos administrativos.            2.-Revisión Judicial.         </p>	<p>1978.</p> <p>3. -Ley orgánica del Poder Judicial.</p>	
---	--	--

<p><b>SEMEJANZAS:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.-Dependen del poder Judicial.</li> <li>2.-Son órganos ordinarios.</li> <li>3.-Sus actos pueden ser revisados por tribunales judiciales.</li> <li>4.-Entregan cuentas a consejos.</li> <li>5.-Sistemas estructurados.</li> </ol>	<p><b>DIFERENCIAS:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- E.U. e Inglaterra cuentan con órganos facultados para llevar a cabo la revisión.</li> <li>2.- Se regulan por sistemas de leyes distintos.</li> </ol> <p>E.U. por el derecho común mientras que España por el derecho romano.</p>
--	--

Pues bien, este es un breve bosquejo a la organización de los sistemas en los cuales México se ha inspirado, así como lo han hecho otros países tales como Colombia, Bélgica e Italia inspirados en el Sistema Francés, estableciendo sus propios tribunales dentro del poder ejecutivo y de la administración como ya ha quedado mencionado y expuesto, así como España, Inglaterra y Estados Unidos inspirados en el Sistema

Angloamericano que establecen dentro de su organización el establecimiento de los tribunales dentro del poder judicial puesto que por la división de poderes es a este poder al que le corresponde realizar tales atribuciones o funciones.

## CONCLUSIONES:

**PRIMERA.-** La ley se convierte en un instrumento limitante del ejercicio del poder, al posibilitar que aquel sólo se manifieste en los términos previstos por aquella. La ley opera como el medio de habilitación jurídica al conferir sólo potestades expresas y específicas que se erigen en las únicas posibilidades del ejercicio del poder.

**SEGUNDA.-** Todos los actos que se emiten por los órganos del Estado que no se ajustan a los lineamientos, directrices o pautas que en las cuestiones señaladas prescriba, establezca o estatuya la norma fundamental, tienen el carácter de irregulares o inconstitucionales.

**TERCERA.-** En base a esto, contamos con controles internos y externos dentro de nuestro ordenamiento, a efecto de que se restablezca la legalidad de los actos. Estos controles pueden ser tanto de la legalidad como de la constitucionalidad de un acto. Por lo que, nuestros ordenamientos contemplan los controles tanto administrativos como judiciales.

**CUARTA.-** En la materia administrativa, el control, más que un formalismo, es un medio de mantener la administración dentro de límites precisos de la legalidad y de la regularidad técnica, y de moderar la acción de los órganos de la administración a fin de prevenir la arbitrariedad.

**QUINTA.-** No obstante de que se ha expuesto la necesidad de control, no debemos, sin embargo, rodear a la Administración de ciertos frenos. Así, en lo que concierne a su aspecto funcional, debe tenerse cuidado de no introducir controles excesivos, pues una rigidez extrema del control podría alterar el equilibrio y la coordinación que debe existir entre la actividad del control y las otras funciones de la administración: un exceso de controles puede desembocar en una inmovilidad de la administración.

**SEXTA.-** Por lo que toca al aspecto protector del control, hemos constatado que éste encuentra una fuente de legitimidad en la función protectora de las prerrogativas de los

administrados, siendo una noción ligada a la concepción del Estado de Derecho, de tal suerte que los órganos públicos no podrían escapar a la verificación de la legalidad y de la regularidad de sus actos. En este sentido, el control contribuye a “moderar” las actividades de la administración.

**SÉPTIMA.-** En todo caso, no se debe perder de vista, en una perspectiva “ética”, el carácter neutro del control. Ciertamente, la claridad técnica de los instrumentos de control ejerce un efecto sobre el resultado, pero debe también tomarse en cuenta el elemento humano.

**OCTAVA.-** Las deficiencias del control administrativo, el cuál es un control interno de la administración, en específico, un control de la legalidad, han transferido el peso de la tarea del control hacia los tribunales administrativos, los que para resolver los litigios administrativos utilizan un procedimiento muy simple, fuertemente inspirado en el juicio de amparo.

**NOVENA.-** Este control es tomado por los tribunales contencioso-administrativos, en nuestro sistema, por el Tribunal Fiscal de la Federación, órgano jurisdiccional que, como algunas otras instituciones de nuestro orden jurídico, apareció regulado primeramente en normas de carácter legal y después de jerarquía constitucional. Nuestros tribunales administrativos residentes en el Poder Ejecutivo sin depender de él, son los que tienen la tarea de la impartición de justicia, teniendo a su cargo la función del control de la legalidad de los actos.

**DÉCIMA.-** Por lo que respecta al amparo, que es el medio con el que se cuenta para el control de la constitucionalidad de los actos, si bien, no fue concebido para la solución del contencioso administrativo, se le ha utilizado como un sustituto del proceso administrativo. Lentamente (a través de la toma de medidas legislativas y de la obra jurisprudencial de la Corte Suprema), la celebre institución mexicana ha llegado a perfeccionar el sistema de protección de los administrados.

**DÉCIMA PRIMERA.-** El Tribunal Fiscal de la Federación ha sabido cumplir con su

papel de controlar jurisdiccionalmente a la administración pública federal, primero en sus resoluciones fiscales y después inclusive en importantes de índole administrativa. La tendencia ha sido siempre de ampliar su competencia a nuevas materias contencioso-administrativas. Y esto mismo alentó la elaboración de varios proyectos para transformar el tribunal en uno nuevo que conociera de toda la materia contenciosa fiscal y administrativa.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** Sin embargo, ante la Administración Pública los particulares no cuentan con una justicia administrativa completa, accesible y eficaz, ya que, el juicio de nulidad del Tribunal Fiscal no cubre todos los campos y acciones de aquélla, que aun los que controla no lo hace con la plenitud jurisdiccional que daría completa eficacia a sus sentencias. Ya que escapan a su control numerosas resoluciones de autoridad que afectan o interesan cotidianamente la vida ciudadana.

**DÉCIMA TERCERA.-** Por la indefensión de dicho medio de defensa, los particulares tienen que recurrir al único instrumento procesal disponible: el juicio de amparo. Por su diseño constitucional, legal y jurisprudencial es el mejor medio de defensa, sin embargo es difícil acceder a dicho medio ya que por su costo y estructura se convierte en un instrumento de privilegiados.

**DÉCIMA CUARTA.-** La "impartición de la justicia" en nuestro ordenamiento no se cubre completa y eficazmente por los dos medios de defensa, ni por el juicio de nulidad, ni por el juicio de amparo. La Administración está consciente de la situación y por ello siempre se opondrá a que se mejoren los mecanismos de una justicia que descubra errores, ineptitudes o ilegalidades de su actuación. En base a esta actitud pasiva de la Autoridad Administrativa, se considera conveniente el unificar todos los órganos facultados para la "Impartición de la Justicia" dentro del ámbito del Poder Judicial de la Federación, ya que, de acuerdo a la división de poderes que impera en nuestro sistema jurídico, el Poder Judicial es el facultado para dirimir controversias, es decir, la función jurisdiccional debe ser ejercida por este poder. Si la inclusión del Tribunal Fiscal de la Federación dentro de los tribunales judiciales ordinarios fuera posible, creemos que se perfeccionaría la impartición de dicha justicia, en virtud de que, los procedimientos que se encuentran previstos para reclamar justicia a nuestros

órganos facultados para ello, contarían con la celeridad necesaria y se respetarían con mayor firmeza las garantías individuales de que cuenta el particular, esto es, contar con un juicio llevado a cabo por los tribunales competentes, el respeto de la garantía de legalidad de los actos, de la seguridad jurídica, así como todos los demás derechos que debe respetarse al particular respecto de la actuación de la autoridad.

**DÉCIMA QUINTA.-** La posibilidad de los sentidos que puede adoptar el Tribunal Contencioso-Administrativo respecto de una sentencia emitida por este órgano, es decir, la declaración de la confirmación de la resolución o bien, de la nulidad a efecto de que se vuelva a emitir otro acto o la nulidad lisa y llana, es decir, que deja sin efectos el acto impugnado, se considera viola los principios de legalidad, seguridad jurídica del particular, así como la garantía de la correcta impartición de justicia por nuestros tribunales, puesto que no se resuelve con la imparcialidad necesaria por dicho órgano, ya que, indirectamente se encuentra el interés de la Administración Pública dentro de estos procedimientos.

**DÉCIMA SEXTA.-** Lo anteriormente expuesto, tiene su solución con dos reformas importantes, por una parte, la inclusión de nuestros tribunales contencioso-administrativos dentro del ámbito del Poder Judicial de la Federación, tal como se llevo a cabo en el año de 1996 con el Tribunal Electoral organizando este órgano dentro de su estructura y funcionamiento, y así conseguirse una imparcial actuación de dichos tribunales por aislar el interés de la administración. Por otro lado, la reforma del Código Fiscal de la Federación respecto de lo que disponen los artículos 238 y 239, estableciéndose que si se constituye alguna de las causales de nulidad previstas en el primer numeral se declare la nulidad de la resolución, pero que esta nulidad sea en un sólo sentido, que toda nulidad que pueda recaer a un acto sea absoluta, lisa y llana y que no se permita la posibilidad de emitirse o convalidar el acto como se esta permitido y legislado en estos momentos ya que se viola lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales en virtud de que no se funda ni motiva la causa legal del procedimiento por un lado, y por el otro, por que no se cumplen con las formalidades esenciales del procedimiento, casos en los que el numeral 239 citado permite se corrija la irregularidad de un acto y se emita nuevamente, por lo que, se violan las garantías aludidas así como la de la seguridad jurídica con que cuenta el particular a efecto de que se le imparta

justicia por un órgano de manera pronta, imparcial y completa como lo establece el artículo 17 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**DÉCIMA SÉPTIMA.-** Nuestro Estado de Derecho resulta precario pues tolera un casi inexistente control jurisdiccional. Existe bastante actividad respecto a la acción permanente y modernizadora de reforma, pero poco se piensa en un sistema de justicia efectivo para el control jurisdiccional de los actos de la administración.

**DÉCIMA OCTAVA.-** La Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, aún y cuando fue cuestionada por algún sector de la doctrina, se concluye con la reforma del artículo 104 constitucional, momento en el que la estructura y organización de dicho órgano implica que no pueda considerársele como un organismo de jurisdicción delegada, sino que, asume un carácter estrictamente judicial, no obstante, de no ser su naturaleza formal, sino solamente por la función material que se realiza

**DÉCIMA NOVENA.-** Efectuado este estudio del control de la administración nos damos cuenta del inmenso campo de trabajo que se abre ante nosotros y el cúmulo de remedios que se requieren aportar al funcionamiento de los órganos de control en México.

**VIGÉSIMA.-** Se considera necesario que se lleve a cabo la unificación de la justicia para que ésta sea impartida de manera legal y correcta. La conveniencia de que sea un solo sector de nuestro sistema el que conozca de las controversias jurisprudenciales es una gran necesidad que debería de tomarse en cuenta.

**VIGÉSIMA PRIMERA.-** Por ello, es conveniente el que se unifiquen nuestros órganos y se integre un Tribunal Constitucional que sea el mismo que conozca de las controversias administrativas, esto es, que exista un órgano que sea el que conozca de la controversia contenciosa-administrativa y resuelva sobre su procedencia o no sin que sea tardado y lento el trámite que se realiza y se administre justicia de la manera más eficaz posible.

## BIBLIOGRAFIA

- A.J.D.A. "L'ACTUALITÉ JURIDIQUE. DROIT ADMINISTRATIF", 20 de enero de 1988, número especial dedicado a la reforma introducida por la ley 87-1127.
- ARGANARÁS, Manuel J. "TRATADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO". Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955.
- ARRIOJA, Vizcaino Adolfo, "DERECHO FISCAL", Sexta Edición, Editorial Themis, México, 1990.
- AUBY, Jean Marie et Drago, Rolland, "TRAITÉ DU CONTENTIEUR ADMINISTRATIF", Paris LGDEJ, 1975, t. I, p. 109.
- BURGOA, Ignacio. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Editorial Porrúa, Undécima Edición, México, 1997.
- CAPACCIOLI, Enzo, citado por Ovalle Favela, José, "EL PROCESO ADMINISTRATIVO NO COMPRENDE EN ESTRICTO SENTIDO A LOS ORGANOS QUE CONOCEN DE DICHA SERIE", Estudios de Derecho Procesal, México, U.N.A.M., 1981.
- CARPIZO, Jorge. "ESTUDIOS CONSTITUCIONALES", U.N.A.M., México, 1991.
- CARRETERO, Pérez Adolfo, "DERECHO FINANCIERO", Primera Edición, Santillana, S.A. de Ediciones Madrid, 1968.
- CARRILLO, Flores Antonio, "ORIGENES Y DESARROLLO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN", Un testimonio, "REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN", Tercer número, 1966, p. 23.
- CASSAGNE, Juan Carlos, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo II.
- COUTURE, Eduardo J., "ESTUDIOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL", Buenos Aires, Ediar Editores, 1948, tomo I, "...El problema consiste en hallar el equilibrio entre dos cosas casi sagradas: La libertad y la autoridad, entre el individuo y el poder", p. 152.
- CHINCHILLA, Marin Carmen, "LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO". Il giudizio di ottemporanza, Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo, núm 59, julio-septiembre de 1988, pp. 427-442.
- CASCAJO, Castro José Luis y Manuel García Alvarez. "CONSTITUCIONES EXTRANJERAS CONTEMPORÁNEAS, p. 171.

- DE PINA. Rafael y Rafael de Pina Vara. "DICCIONARIO DE DERECHO". Ed. Porrúa, México, 1995.
- DELGADILLO. Gutiérrez Luis Humberto. "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO." Editorial Limusa, México, 1987.
- DELGADILLO. Gutiérrez Luis Humberto, "PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO". Editorial Limusa, México, 1999.
- ESTUDIOS JURÍDICOS EN TORNO A LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. La Justicia Constitucional, México, UNAM, p. 148.
- FIX Zamudio, Héctor. "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO PROCESAL SOCIAL". Revista Iberoamericana de Derecho Procesa, Madrid, núm. 3, 1965. p. 63.
- FIX-Zamudio, Héctor, "LA CONSTITUCIÓN Y SU DEFENSA", ponencia general en el libro del mismo nombre, México, UNAM, 1984.
- FIX Zamudio, Héctor. "EL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA CONSTITUCIÓN. México, U.N.A.M., p. 209.
- FIX ZAMUDIO, Héctor y José Ramón Cossio Díaz. "EL PODER JUDICIAL EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO". Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- FRAGA. Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO". XXXVIII Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1998.
- GARZA. Garza César Carlos. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", Editorial Mc Graw Hill, México, 1997.
- GIANINI. Massimo Severo, "COMPARACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE CARACAS, nÚMERO 33, mARZO DE 1966, P. 23.
- GÓMEZ. Lara Cipriano, "TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, Ed. VI., 1983, p. 51.
- GONZALEZ, Pérez Jesús, "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", 2a. ed.- Madrid. Instituto de Estudios Políticos 1964.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M. "EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO", México, 1991.
- IUS 8 y IUS 9, C.D. de la SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, visible también en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Internet, dirección

www.scjn.gob.mx.

-JIMÉNEZ González Antonio, "LECCIONES DE DERECHO TRIBUTARIO", Editorial ECAFSA, Quinta Edición, México, 1998.

-LARES, Teodosio, "LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Edición de 1852, p. 388.

-Ley de Lares, Artículo 1, citado por Briseño Serra, Humberto, "DERECHO PROCESAL FISCAL". De. Antigua Librería Robledo, México, 1964, pp. 217-218.

-LUCERO, Espinosa Manuel, "TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN", Editorial Porrúa, México, D. F., 1992.

-MARGAÍN, Manautou Emilio, "DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE ILEGITIMIDAD", Séptima Edición, Ed. Porrúa, México, 1998.

-MERUSSI, Alberto, "L'INGIUSTIZIA AMMINISTRATIVA EN ITALIA", Bologna, II Mulino, 1986, pp. 33-37

-NAVA, Negrete Alfonso, "MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA FEDERAL". Obra Jurídica Mexicana, México, P.G.R., Gobierno del Edo de Guerrero, 1988, t. V.

-NAVA, Negrete Alfonso, "DERECHO ADMINISTRATIVO", México, 1986.

-NAVA, Negrete Alfonso, "CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", 5ta De, Madrid, Tecnos, 1975, p. 601.

-PONCE, Gómez Francisco y Rodolfo, "DERECHO FISCAL", Primera Edición, Editorial Banca y Comercio S. A. de C. V., México, 1994, pág 199.

-"REVISTA DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS", número especial de diciembre de 1967, Ginebra, p. 100.

SCHAPINO, Leonard, "GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN LA U.R.S.S.", Barcelona, Tau, 1967, pp. 155-160, Cap. VIII: Sistemas de control.

-Tomo V del CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL de la UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, "LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA". Tomo V.

-VENEGAS, Alvarez Sonia, "ORIGEN Y DEVENIR DEL OMBUDSMAN, México, UNAM, 1988.



ESTACIONAMIENTO SOLO PARA NUESTROS CLIENTES

**NADIE COMPITE CON NUESTRA CALIDAD DE  
IMPRESION Y TIEMPO DE ENTREGA, COMPRUEBELO!**

NO TENEMOS SUCURSALES

**TESIS PROFESIONALES**

TESINAS • MEMORIAS • INFORMES  
**8 DE JULIO No. 13**  
(ENTRE PEDRO MORENO Y MORELOS)

TELS. **614-01-22**  
**613-61-42**

**GUADALAJARA, JAL.**

PASAMOS TUS TESIS  
EN MAQUINA IBM



**copi • offset**  
(TIROS CORTOS AL INSTANTE)