

**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**  
**CAMPUS GUADALAJARA**

**AMPLIACIÓN DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA  
EN EL JUICIO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL**

**RAÚL NAVARRO BECERRA**

**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, Jal., febrero de 2003.**



52780



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**  
**CAMPUS GUADALAJARA**

**AMPLIACIÓN DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA  
EN EL JUICIO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL**

**RAÚL NAVARRO BECERRA**

**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, Jal., febrero de 2003.**



CLASIF: TE DER 2003 NAV

ADQUIS: 52180

FECHA: 20103104 -q-1

DONATIVO DE \_\_\_\_\_

\$ \_\_\_\_\_ 130p.

1. Derecho administrativo



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

ESCUELA DE DERECHO

**DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

**C. RAÚL NAVARRO BECERRA**  
**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: **AMPLIACIÓN DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL** 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**

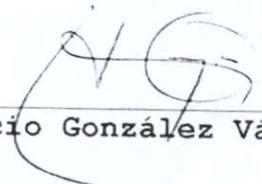
LIC. ALBERTO ALARCON MENCHACA  
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE  
DERECHO DE LA UNIVERSIDAD  
PANAMERICANA, SEDE GUADALAJARA.  
PRESENTE.

Estimado Licenciado Alarcón:

Por medio de la presente, aprovecho para enviarle un cordial saludo y a la vez, me permito informarle que he revisado la tesis titulada "**Ampliación de la Suplencia de la Queja en el Juicio Contencioso Administrativo Federal**", que para obtener el título de Licenciado en Derecho presentará el ex-alumno **Raúl Navarro Becerra**, por lo que considero que su contenido resulta apto para su presentación ante el tribunal correspondiente.

Sin más por el momento, quedo a sus órdenes para cualquier comentario que requiera al respecto.

Atentamente,  
Guadalajara, Jalisco, a 31 de octubre de 2002.

  
\_\_\_\_\_  
Horacio González Vázquez

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
<b>CAPÍTULO I.....</b>	
<b>Análisis histórico y filosófico del principio de legalidad     (artículos 14 y 16 Constitucionales).....</b>	6
Diversas acepciones del concepto <i>garantía</i> .....	9
Idea sobre la Seguridad Jurídica.....	12
El artículo 14 constitucional.....	15
El artículo 16 constitucional.....	18
Legalidad.....	19
<b>CAPÍTULO II.....</b>	
<b>La Competencia como elemento necesario del principio de     legalidad.....</b>	22
Concepto de competencia.....	23
Clasificación de competencia.....	27
<b>CAPÍTULO III.....</b>	
<b>Evolución jurisprudencial del concepto <i>Competencia</i>.....</b>	38
Concepto de jurisprudencia.....	38
Jurisprudencias.....	39
<b>CAPÍTULO IV.....</b>	
<b>Los principios de oficiosidad, legalidad objetiva y verdad material en los     procedimientos administrativos.....</b>	55
Principio de legalidad objetiva.....	55
Principio de oficiosidad.....	58
Principio de verdad material.....	61
<b>CAPÍTULO V.....</b>	
<b>Análisis de las causales de ilegalidad contenidas en el artículo 238 del     Código Fiscal de la Federación.....</b>	65
Incompetencia negativa.....	67
Teoría de los órganos o funcionarios de hecho.....	67

Vicios de forma y procedimiento.....	68
Control de legalidad interna.....	69
Violación a la regla de Derecho.....	70
Legalidad relativa a la motivación del acto.....	72
Desvío de poder y de procedimiento.....	74
Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.....	76
Jurisprudencias.....	80
Artículo 16 constitucional.....	87
Artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.....	87
<b>CAPÍTULO VI.....</b>	
<b>La Suplencia de la queja en material procedimental y procesal....</b>	89
Artículo 197 del Código Fiscal de la Federación .....	104
Artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.....	105
Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.....	105
Vínculo entre la suplencia de la queja y el principio de verdad material.....	107
Vínculo entre la suplencia de la queja y el principio de legalidad objetiva.....	108
Vínculo entre la suplencia de la queja y el principio de oficiosidad.....	109
<b>CAPÍTULO VII.....</b>	
<b>Propuesta de modificación al artículo 238 del Código Fiscal de la     Federación.....</b>	111
<b>CAPÍTULO VIII.....</b>	
<b>Conclusiones.....</b>	117
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	125

## INTRODUCCIÓN

Ningún aspecto del actual sistema jurídico mexicano, es inmune a la crítica. Una y otra vez los que nos encontramos inmersos en las redes creadas por éste, especialmente aquella que trata de conseguir la regularidad tanto constitucional como legal de los actos emitidos por la administración pública, nos preguntamos cómo y a qué precio y a beneficio de quién realmente funciona éste.

Los términos "acceso a la justicia administrativa" no pueden ser definidos con facilidad, pero sirven para enfocar dos propósitos básicos del sistema jurídico estructurado por la Carta Magna Federal y el Código Fiscal de la Federación, por el cual los administrados (tanto nacionales como extranjeros), pueden hacer valer sus derechos y/o resolver sus disputas con la administración, bajo los auspicios generales del Estado.<sup>1</sup>

El sistema en primer término debe ser igualmente accesible para todos; y segundo, debe dar resultados individual y socialmente justos, para de esta forma, alcanzar una de las premisas básicas de la justicia social, como la entienden las sociedades modernas, el lograr que todos tengan un acceso efectivo a la justicia proporcionada por el Estado.

Es en este contexto donde nace de la inquietud por analizar la forma en la que se puede facilitar el control de los actos de la administración pública, mediante la ampliación de las posibilidades que el órgano jurisdiccional tiene, para hacer valer de oficio la incompetencia de las unidades administrativas que intervinieron en el perfeccionamiento de la voluntad pública.

Dentro del presente estudio, buscaremos analizar ambos propósitos, ya que para tratar de manera adecuada el alcance de la suplencia de la queja deficiente (que indefectiblemente se encuentra ligado al debido acceso a la justicia administrativa), es indispensable abordar tanto los factores de dificultad que los gobernados puedan acceder de la manera debida a los medios de

---

<sup>1</sup> Cappelletti Mauro y Garth Bryant, *El Acceso a la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, páginas 9 y 10.

defensa que el ordenamiento jurídico establece a su favor, como aquellos que inciden en la decisión que el tribunal competente tome acerca de la controversia puesta a su consideración por parte del administrado, sobre todo, tomando en cuenta que el ciudadano común, se encuentra en un plano de total desigualdad respecto a la administración pública, que tiene un sin número de especialistas que cuentan con las herramientas técnicas para cargar la balanza a su favor, dado que suelen ser litigantes repetitivos, mientras que los administrados por regla general, no intervienen con regularidad en litigios enderezados en contra de la administración.

Es en este contexto, en el que debemos establecer que la vida social es un constante choque de intereses, de pasiones y en general de derechos, en los que los actos de la administración pública producen actos lesivos a los particulares, ya que las actuaciones que ésta desarrolla, en gran medida no se encuentran controladas por la legalidad a la que deben estar sujetas de acuerdo con el marco normativo que regula el desarrollo de la función administrativa.

Por ello, en esta investigación plantearemos la necesidad del respeto y sumisión irrestricta de la administración pública al orden jurídico, pero de igual forma, analizaremos la insuficiencia de la actual regulación procesal fiscal, para posibilitar a la totalidad de los administrados obtener una resolución favorable a sus intereses, cuando el acto administrativo que invadió su esfera jurídica es notoriamente violatorio de las disposiciones jurídicas aplicables al caso particular.

Si consideramos que la premisa fundamental del Estado de Derecho moderno (surgido a partir de la Revolución Francesa), es que el poder público quede sujeto a limitaciones objetivamente establecidas por el ordenamiento jurídico, que aseguren en todo momento, el orden, el equilibrio y la justicia entre éste y los gobernados, las cuales redundan, en la seguridad individual, puesto que todo acto de autoridad emitido en contravención al orden legal, debe ser anulado por el órgano al que se ha encomendado la revisión de la regularidad del actuar de la administración tributaria, para que en caso de que se hayan dejado de observar las formas establecidas por la norma, el tribunal reestablezca el orden jurídico, mediante la declaración de nulidad del acto llevado a cabo en contravención a las exigencias que la Ley determina como necesarias para invadir el patrimonio de los gobernados.

El principio de legalidad, es la base general para la actuación del poder público, reconocido por la Constitución en su artículo 16, el cual otorga al particular la seguridad de que la administración pública no podrá apartarse del orden jurídico imperante, sin que ello acarree indefectiblemente la nulidad de la conducta efectuada.

La realización de esta investigación se fundamenta primordialmente en el análisis de la impartición de justicia como derecho fundamental del hombre, como requisito de las garantías de legalidad y justicia en un enfoque de realización auténtica, ostensible y generalizada para que alcance a todos los gobernados, analizando uno de los aspectos de primordial importancia en la actualidad en la totalidad de los sistemas jurídicos, que no es otro que el acceso a la justicia, y en especial a la jurisdicción administrativa, debido a que un sin número de factores, incluido entre ellos, la falta de conocimientos técnicos de los afectados, impiden que éstos logren la declaración de nulidad de una resolución administrativa que les afecta en sus propiedades, no obstante que la configuración de la voluntad de la administración tributaria, se encuentra viciada de origen, debido al incumplimiento a las exigencias establecidas por la norma jurídica aplicable.

Por ello, tratamos de centrar nuestra investigación en los obstáculos legislativos que afecten el ejercicio de defensa, justamente por quienes, dadas sus circunstancias socioeconómicas y culturales, son afectados mayormente por las actuaciones irregulares del poder público. Ignorancia y precariedad de recursos son los factores irrefutables para no acceder a la justicia, con distintos matices y gradaciones, pero con resultados idénticos, una deficiente defensa o falta de la misma por imposibilidad para llevar a cabo jamás dará paso a la justicia, aún y cuándo existan organismos que la administren.<sup>2</sup>

Aunque las garantías individuales sean válidas en el contexto teórico, es decir, de acuerdo con lo determinado por la Constitución General de la República y las normas jurídicas que derivan de ella, en la realidad no lo parecen, ya que un gran número de gobernados se encuentran imposibilitados para hacerlas valer de manera efectiva ante el órgano encargado de la regularidad de los actos emitidos por la administración pública, de ahí que claramente nos encontremos en posibilidades de afirmar que la justicia en el mundo fáctico, está vedada a quienes pueden o no

---

<sup>2</sup> Cappelletti y Garth, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

saben clamar por ella, debido a la ineficiencia para reconocer y hacer valer una demanda, o bien, los argumentos contenidos en ella.<sup>3</sup>

No sólo hay que auxiliar y orientar a los particulares en el cumplimiento de su obligación, si no también ayudarlos en su defensa, y muchas veces suplir las deficiencias de su queja. Esto es de vital importancia, en razón de que la inexistencia de un sistema eficiente de suplencia de la deficiencia de la queja, crearía una actitud parcial, y no la conducta que adopta un estado de derecho que aspira a mejorar en todos los aspectos, puesto que la igualdad de todos ante la ley, a la que hacía referencia la ideología ilustrada, es solamente una ilusión, ya que resulta evidente que existe una notoria desigualdad en las clases sociales de nuestro país, la cual debe ser menguada a través de la instrumentación de mecanismos que permitan al administrado, obtener una sentencia favorable a sus intereses, sin que para ello resulte relevante, que no se hubiere manifestado de manera expresa una causal de anulación actualizada en el caso particular. Cualquier intento de justicia administrativa que no contemple la perspectiva de estudiar o aplicar el principio de verdad material, es insuficiente.

Los particulares que se encuentran en los estratos sociales menos beneficiados, tanto económica como culturalmente, guardan silencio ante actos lesivos de la administración, ya sea por temor a enfrentarse a ella o por los gastos de trámite y honorarios profesionales que habrán de cubrir, y lo que es más grave aún, por la desconfianza que les inspira acudir a los Tribunales Administrativos, a los cuales por ignorancia afilian con las propias autoridades responsables, todo ello, les inhibe ejercitar los medios de defensa a su alcance, en detrimento absoluto de sus garantías constitucionales.

En esta tesitura, en el presente trabajo de investigación haremos un minucioso análisis de los derechos público subjetivos, que la Carta Magna establece a favor de los habitantes de la República, así como de las facultades de las autoridades que en el desarrollo de las funciones que el ordenamiento jurídico les confiere, afectan de manera injustificada la esfera jurídica de los gobernados, y por último, formularemos una propuesta en donde se pretende ampliar la figura de la suplencia de la queja, contenida en el artículo 238, penúltimo párrafo del Código Fiscal de la

---

<sup>3</sup>*Ibidem.* pp. 17 y 18.

Federación, es decir, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación) pueda analizar oficiosamente todas las incompetencias que el artículo 238 del ordenamiento jurídico referido, marca en su fracción primera, esto con la finalidad de que los gobernados tengan un Estado de Derecho basado en la ley y la justicia, ya que la sociedad no puede vivir sin justicia y la justicia exige la defensa del Derecho, y más en aquellos casos en los que los administrados carezcan de los medios idóneos para lograr la declaración de nulidad del acto administrativo controvertido, debido al desconocimiento técnico de la forma en la que el procedimiento administrativo debe desarrollarse, o bien, ante la falta de medios económicos que les posibiliten la contratación de profesionales dedicados al seguimiento de controversias en contra de la administración pública, los que desde luego, dado su recurrente acceso a los tribunales administrativos, cuentan con el conocimiento suficiente para entablar juicios de nulidad.

## CAPÍTULO I

### ANÁLISIS DOCTRINARIO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSAGRADO EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES

Para un mejor estudio en este capítulo estudiaremos las garantías individuales, que tutelan al principio de legalidad, sus conceptos generales, un breve análisis histórico y filosófico de los artículos 14 y 16 de nuestra carta fundamental, que se encargan de regular el principio de legalidad.

El principio de legalidad, es regulado por los numerales 14 y 16 constitucionales que a la letra dicen:

*Artículo 14.* A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante *juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y 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 del Derecho.

*Artículo 16.* Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la *autoridad competente*, que *funde y motive* la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión, sino por la autoridad judicial sin que preceda denuncia o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier

comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

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

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Como podemos observar estos artículos tutelan el principio de legalidad y la garantía de seguridad jurídica. Para llegar a un mejor estudio de este capítulo, analizaremos diferentes conceptos de garantía, a lo largo de la historia por diferentes doctrinistas.

### Diversas acepciones del concepto garantía

Parece ser que la palabra *garantía* proviene del término anglosajón *warranty* o *warrantie*, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. *Garantía* equivale, pues, en un sentido lato, a *aseguramiento* o *afianzamiento*, pudiendo denotar también *protección*, *respaldo*, *defensa*, *salvaguardia* o *apoyo*. Jurídicamente, el vocablo y el concepto *garantía* se originaron en el Derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas.

En el Derecho público, según afirmación de Sánchez Viamonte<sup>4</sup>, "la palabra garantía y el verbo garantizar son creaciones institucionales de los franceses y de ellos lo tomaron los demás pueblos en cuya legislación aparece desde mediados del siglo XIX".

El concepto garantía en Derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un Estado de Derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional. De esta manera, se ha estimado, incluso por la doctrina, que el principio de legalidad, o el de división o separación de poderes, el de responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, etc., son garantías jurídicas estatuidas en beneficio de los gobernados; afirmándose también que el mismo concepto se extiende a los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la ley y el Derecho.

Ideas semejantes emite don Isidro Montiel y Duarte al aseverar que "...todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aun cuando no sea de las individuales".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Sánchez Viamonte, Javier, *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*, Edición de la Facultad de Derecho de México, p. 7.

<sup>5</sup> Montiel y Duarte, Isidro, *Estudio sobre Garantías Individuales*, 2ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 26.

Hans Kelsen por su parte, alude a las garantías de la Constitución y las identifica con los procedimientos o medios para asegurar el imperio de la Ley Fundamental frente a las normas jurídicas secundarias, es decir, para "garantizar el que una norma inferior se ajuste a la norma superior que determina su creación o contenido".<sup>6</sup>

Fix Zamudio "sostiene que "sólo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos constitucionales",<sup>7</sup> aclarando inmediatamente que para él existe dos especies de garantías: *las fundamentales* (individuales, sociales e institucionales) y *las de la Constitución* ("para los métodos procesales, represivos y reparadores, que dan efectividad a los mandatos fundamentales, cuando son desconocidos, violados o existe incertidumbre respecto de su forma o contenido).

Desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental vigente, las *garantías individuales* implican, no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del Estado de Derecho, sino lo que se ha entendido por *derechos del gobernado* frente al poder público. La relación entre ambos conceptos, *garantía individual* y *derecho del gobernado*, se deduce de la gestación parlamentaria del artículo primero de la Constitución de 1857.

Las garantías individuales se traducen jurídicamente en una relación de Derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en su representación de la entidad estatal.

*Concepto de garantía individual*<sup>8</sup>.- Este concepto se forma, según las explicaciones que preceden, mediante la concurrencia de los siguientes elementos:

1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

---

<sup>6</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y El Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, p. 280.

<sup>7</sup> Fix Zamudio, Héctor, *Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1964, p. 58.

<sup>8</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Garantías Individuales*, 5ª ed., Porrúa, México, 1995, p. 187.

2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).
3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, que consiste en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).

De estos elementos fácilmente se infiere el nexo lógico-jurídico que media entre las garantías individuales o del gobernado y los *derechos del hombre* como una de las especies que abarcan los derechos públicos subjetivos.

Los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales, considerando a éstas como meras relaciones jurídicas entre los sujetos que hemos hablado: gobernados, por un lado, y Estado y autoridades, por el otro.

Las garantías Individuales se clasifican en garantías de *igualdad*, de *libertad*, de *propiedad* y de *seguridad jurídica*. Esta clasificación ha sido adoptada por diferentes documentos jurídico políticos. En la *Declaración francesa de 1789* se estableció que los derechos naturales e imprescriptibles del hombre "son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión" (artículo 2º), y aunque no menciona expresamente dentro de estos tipos a la igualdad, su artículo primero hace alusión a ella como condición humana natural.

En México, la *Constitución de Apatzingán*, de 22 de octubre de 1814, clasifica las garantías o derechos del ciudadano en garantías de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, según se advierte en su capítulo V. En el *Proyecto de la Mayoría de 1842* también se acoge dicha clasificación en el artículo 7, así como en el de la *Minoría* del propio año dentro de lo que llamaba *Sección Segunda*, bajo el título de "De los derechos individuales". En el *Proyecto* posterior que los

grupos mayoritario y minoritario elaboraron en noviembre de 1842 se reitera la citada clasificación en título III, con el rubro de "Garantías Individuales".

Por último en el *Acta de Reformas de 1847* se establece que "para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas" (artículo 4°).

La seguridad jurídica va de la mano con el principio de legalidad, ya que como veremos más adelante las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, es decir, solo pueden realizar aquellos actos para los que la ley los faculta. El *principio de seguridad jurídica* inherente a todo régimen democrático, no es sino el de *juridicidad* que implica la obligación ineludible de todas las autoridades del Estado en el sentido de someter sus actos al Derecho; si estos actos no son sometidos al derecho no nacerán a la vida jurídica y por lo tal no engendrara obligaciones. Analicemos la idea de Seguridad Jurídica que nos da el maestro Ignacio Burgoa Orihuela.<sup>9</sup>

#### Idea sobre la Seguridad Jurídica

En las relaciones entre gobernantes, como representantes del Estado, y gobernados, se suceden múltiples actos, imputables a los primeros, que tienden a afectar la esfera jurídica de los segundos. El Estado en ejercicio del poder de imperio de que es titular como entidad jurídica y política suprema con substantividad propia, desempeña dicho poder sobre y frente a los gobernados por conducto de sus autoridades. El Estado, al desplegar su actividad de imperio, al asumir su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva, necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado sea en su aspecto de persona física o de entidad moral. Todo acto de autoridad, emanado por esencia del Estado y desempeñado por los diferentes órganos autoritarios estatales creados por el orden del Derecho, tiene como finalidad inherente, imbibita, imponerse a alguien de diversas maneras y por distintas causas; es decir, todo acto de autoridad debe afectar a alguna persona moral o física en sus múltiples derechos: vida, propiedad, libertad, etc.

---

<sup>9</sup> *Ibidem.* p. 505.

Dentro de un *régimen jurídico*, esto es, dentro de un sistema en que impere el Derecho, bien bajo un carácter normativo legal o bajo un aspecto consuetudinario, esa afectación de diferente índole y de múltiples y variadas consecuencias que opera en el *status* de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del Derecho.

Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquiera autoridad para producir válidamente, desde el punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye las *garantías de seguridad jurídica*. Éstas implican, en consecuencia, el *conjunto general de condiciones, requisitos, elementos, o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos*. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como *gobernado*, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del Derecho.

La seguridad jurídica *in genere*, al conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas por la Ley Fundamental, se manifiesta como la sustancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos. Esta obligación estatal y autoritaria es de índole activa en la generalidad de los casos, tratándose de las diferentes garantías de seguridad jurídica, o sea, que el Estado y sus autoridades deben desempeñar, para cumplir dicha obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para la afectación que generen sea jurídicamente válida.

A diferencia de la obligación estatal y autoritaria que se deriva de la relación jurídica que implican las demás garantías individuales, y que ostenta una naturaleza negativa en la generalidad de los casos, la que dimana de las garantías de seguridad jurídica es eminentemente positiva en términos generales, ya que se traduce, no en un mero respeto o en una abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, etc., cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera del gobernado, que esté destinado a realizar. Así, verbigracia, si a una persona se le pretender privar de su libertad por un acto autoritario, se le debe oír en defensa, de acuerdo con las formalidades esenciales del procedimiento, etc., requisitos o condiciones para cuya observancia la autoridad desempeñará una conducta positiva.

En conclusión, podemos deducir de lo antes expuesto que las garantías individuales, que con mejor denominación deben llamarse *garantías del gobernado*, denotan esencialmente el *principio de seguridad jurídica* inherente a todo régimen democrático. Dicho principio no es sino el de *juridicidad* que implica la obligación ineludible de todas las autoridades del Estado en el sentido de someter sus actos al Derecho. Las garantías son la expresión fundamental y suprema, sin cuya consagración se propicia y estimula la entronización de la autocracia, de la dictadura o de la tiranía. No es posible, en efecto, concebir siquiera ningún sistema jurídico sin la seguridad que entrañan las garantías a favor de todo gobernado, por lo que su institución es el elemento indispensable para implantar y mantener el orden jurídico en cualquier país, con prescindencia de la estructura socio-económica y política que cada uno de los pueblos del orbe adopte. La abolición o la no consagración de las mencionadas garantías significaría la destrucción de todo el Derecho, fenómenos que, a su vez, atentan contra la libertad y la justicia, como aspiraciones permanentes de todas las naciones del mundo.

Haremos un análisis detallado del artículo 14 de nuestra Carta Fundamental.

### El artículo 14 constitucional

El artículo 14 constitucional tutela cuatro garantías fundamentales que son la de la irretroactividad, la de *audiencia*, la de *legalidad en materia judicial civil (lato sensu)* y *judicial administrativa* y la de *legalidad en materia judicial penal*.

Tutela la garantía de audiencia, una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente actos del poder público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses; está consignada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 constitucional que ordena que: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan *las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho*".

Como se puede advertir, la garantía de audiencia está contenida en una fórmula compleja e integrada por *cuatro garantías específicas de seguridad jurídica*, a las cuales posteriormente nos referiremos, y que son :

- a) En contra de personas, a quien pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio;
- b) Que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos;
- c) Que el mismo observen las formalidades esenciales del procedimiento, y
- d) Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

El goce de la garantía de audiencia, como derecho público subjetivo, corresponde a todo sujeto como gobernado. El concepto *gobernado* es inseparable y correlativo, por modo necesario, de la idea de *autoridad*, de tal suerte que no es posible la existencia del primero sin la segunda. El sujeto como gobernado y la autoridad se encuentran en una relación de *supra a subordinación*, que se traduce indispensablemente en multitud de *actos de autoridad* que tienen, por ser tales, como ámbito de operatividad, la esfera del particular.

Por tanto, el gobernado es el sujeto cuyo estado jurídico personal es susceptible de ser total o parcialmente objeto de actos de autoridad, cuyas notas esenciales, *sine quibus non*, son: la *unilateralidad*, la *imperatividad o impositividad* y la *coercitividad*.

El poder tributario que ejerce en México tanto la Federación como los Estados a través del Congreso General y de las legislaturas locales, no es absoluto, sino que se encuentra sujeto a limitaciones establecidas en la Constitución General de la República y de las cuales nos vamos a ocupar en el presente capítulo.

Algunas de esas limitaciones establecidas en la Constitución tienen el carácter de garantías individuales, o sea, de derechos subjetivos públicos y constituyen una parte de las limitaciones al poder del Estado, en sus aspectos legislativo y ejecutivo, que hacen del Estado Mexicano un Estado de Derecho.

El párrafo segundo del artículo 14 constitucional que garantiza que nadie puede ser privado de sus propiedades si no es conforme con las leyes expedidas por el congreso.

El principio de legalidad en materia tributaria puede enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía del derecho penal, *nullum tributum sine lege*.

El principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria, esto es, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa. La ley debe establecer también la exenciones.

El principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y su evolución racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto debe emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisible o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado; y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante.

Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual, ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra ley fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.

Analicemos detenidamente el artículo que más protección jurídica da al gobernado a través del principio de legalidad.

### Artículo 16 constitucional

Es el artículo que imparte más protección al gobernado, a través de la garantía de legalidad, que consiste en que todo acto de autoridad que afecte su esfera jurídica deberá estar basado en una norma legal, esto con el fin de evitar los actos arbitrarios y autoritarios.

Los actos de mera afectación de índole materialmente administrativa, están tutelados en la primera parte del artículo 16 de nuestra carta fundamental, los actos de autoridad deben supeditarse a las exigencias que establecen las garantías consagradas en el artículo sujeto a estudio, así mismo la validez constitucional de los actos de molestia, deben derivar de la observancia de las garantías consignadas en los tres últimos párrafos del artículo 14 en sus respectivos casos, así como las contenidas en el artículo 16.

Estos actos, se traducen en actos materialmente administrativos que causen al gobernado una simple afectación o perturbación a cualquiera de sus bienes jurídicos, sin importar un menoscabo, merma o disminución de su esfera subjetiva de derecho ni una impedición para el ejercicio de un derecho (actos de molestia en sentido estricto); en actos materialmente jurisdiccionales penales o civiles, comprendiendo dentro de este último género a los mercantiles, administrativos y del trabajo (acto de molestia en sentido lato); en actos estrictos de privación, independientemente de su índole formal o material, es decir, en aquellos que produzcan una merma o menoscabo en la esfera jurídica subjetiva de la persona o la aludida impedición (actos de molestia en sentido lato).

La primera de las garantías de seguridad jurídica que condicionan el acto de molestia consiste en que éste debe dimanar de *autoridad competente*. El estudio de la misma suscita, pues, la cuestión de determinar qué se entiende por *competencia* desde el punto de vista del artículo 16 de la Constitución.

La legitimidad de la elección de una autoridad o funcionario envuelve forzosamente su competencia o incompetencia para el conocimiento de un negocio y para su decisión, porque nunca pueden ser competentes si les falta la legitimidad. Al mencionar la Carta Fundamental en su artículo 16 a la competencia de las autoridades, se refiere a su vez a su legitimidad, implícita e indispensablemente.

En conclusión, la garantía de la competencia autoritaria contenida en el artículo 16 constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita íntegra por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en cualquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto. La garantía de *competencia constitucional* excluye, pues, la *legitimidad o competencia de origen* de las autoridades.

Para finalizar el estudio del presente capítulo hagamos un análisis de la legalidad de los actos realizados por autoridades.

### Legalidad

El principio de legalidad se expresa en el sentido de que todos los actos de las autoridades administrativas deben tener su base en las disposiciones legales, puesto que, como hemos visto, las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la ley les autorice. Este principio encuentra su apoyo en la primera parte del artículo 16 constitucional, el cual establece que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de *autoridad competente* que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Motivación y fundamentación son aspectos sustanciales de este principio que han sido precisados por la jurisprudencia al considerar que:

*Fundamentación y motivación. Violación formal y material.* Cuando el artículo 16 constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, si se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas. Pero para ello basta que quede claro el razonamiento sustancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que sustancialmente se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, lo que sea tan imprecisa que no dé elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, podrá motivar la concesión del amparo por falta formal de motivación y fundamentación. Pero satisfechos estos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad, y para alegar en contra de su argumentación jurídica, podrá concederse o no, el amparo, por incorrecta fundamentación y motivación desde el punto de vista material o de contenido, pero no por violación formal de la garantía de que se trata, ya que ésta comprende ambos aspectos. Jurisprudencia visible en la pág. 35, tercera parte del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su presidente, al terminar el año de 1975.

Como excepciones a este principio se establecen "el otorgamiento de facultades discrecionales, en razón de las cuales la autoridad administrativa puede apreciar libremente las condiciones para emitir su acto, y; la facultad que otorga al Presidente de la República para legislar, en los términos de los artículos 29, 73 fracción XVI, y 131, párrafo segundo, de la Constitución".

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que los derechos consignados en la constitución son garantías, y éstas son seguridades o protecciones de los gobernados dentro de un Estado de Derecho, estructurado y organizado jurídicamente en donde impera la ley y el Derecho, son derechos del particular frente al poder público, y estas garantías van de la mano del principio de seguridad jurídica inherente a todo régimen democrático, en el cual todas las autoridades deben cumplir condiciones de seguridad jurídica, es decir, los actos de autoridad deben tener su base en las disposiciones legales, ya que todo acto de autoridad que no este sujeto al derecho no nace a la vida jurídica y por lo tal no engendra obligaciones.

El principio de legalidad se presenta ante la administración como el sistema de cobertura total, de manera que donde no hubo potestad o signo positivo donde pudiera actuar la administración habilitando el ordenamiento correspondiente, no cabe jurídicamente la posibilidad de actuación administrativa. El contexto de legalidad se circunscribe a la razón histórica por antonomasia de "frenar al poder con el poder mismo".

## CAPÍTULO II

### LA COMPETENCIA COMO ELEMENTO NECESARIO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Hemos señalado en el capítulo anterior, que el artículo 16 de la Carta Magna Federal, establece la garantía de legalidad, la cual no sólo es aplicable a los actos de los órganos jurisdiccionales, si no a los de cualquier autoridad, cuando afecten, en cualquier aspecto, los derechos o los intereses jurídicos de las personas.

De acuerdo con el primer párrafo de este precepto constitucional, "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..."

Esta garantía de legalidad exige, por un lado, que el acto de molestia conste en un mandamiento escrito en el que se expongan los fundamentos legales y los motivos de hecho que sirvieron de base para ordenarlo; pero, además, que la autoridad que lo haya dispuesto sea *competente* para hacerlo conforme a la ley.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que "las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite".<sup>10</sup>

Al formar parte de la garantía de legalidad, la competencia es una condición que deben satisfacer no solo los juzgadores sino todas las autoridades.

Por la misma razón, la competencia en el caso de las autoridades administrativas, debe estar comprendida en un ordenamiento jurídico, en el que de manera clara y objetiva se determine la posibilidad que tiene la administración de actuar sobre la esfera jurídica de los gobernados, puesto que la administración, es sin lugar a dudas, el órgano de Poder que con mayor intensidad, tiene injerencia en la actividad de lo administrados (lo cual resulta acorde con su función). Con

---

<sup>10</sup> Cfr. Tesis de Jurisprudencia, número 68, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, 8ª parte, p. 114.

todo acierto, el maestro Ignacio L. Vallarta entendía la competencia prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, como "la suma de facultades que la ley da (a una autoridad) para ejercer ciertas atribuciones".<sup>11</sup>

### *Concepto de competencia.*

*Competencia.*- "Encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, (*competens, entis*), realción, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición".<sup>12</sup>

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

Así, podemos señalar que la competencia es la suma de potestades que la norma jurídica otorga a la administración pública para ejercer sus actos de autoridad o, al órgano jurisdiccional para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos. La administración o el juzgador, por solo hecho de serlos, son titulares de la potestad pública, la primera al efectuar actos de autoridad y el segundo al llevar a cabo la función jurisdiccional, pero no la pueden ejercer de manera indiscriminada, sino solamente, cuando el caso particular encuadre dentro del catálogo de potestades que el ordenamiento jurídico les ha otorgado, ya que lo contrario equivaldría a la arbitrariedad en el desarrollo de la función pública, en detrimento del principio fundamental sobre el que discurre la creación del Estado moderno, que no es otro que el principio de legalidad.

El magistrado del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Manuel Lucero Espinosa, nos define la competencia como: "El conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo".<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Vallarta Ignacio L., *Votos*, Tomo I, Imprenta Particular de A. García, México, 1894, p. 65.

<sup>12</sup> Flores García, Fernando, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Tomo A-CH, 13ª ed., Porrúa, México, 1999, pp. 542, 543, 544 y 545.

<sup>13</sup> Lucero Espinosa Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, Porrúa, México, 1999, p 64.

Por competencia se entiende, en términos generales, aquella situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones o mediante la modificación del estado materia de cosas existentes.

El doctrinista e impartidor de justicia administrativa, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez define a la competencia tributaria como: la facultad general y abstracta para la actuación de los órganos públicos, que se deriva del poder del Estado y que se encuentra sometida a un orden jurídico preestablecido".<sup>14</sup>

Además en su obra *Principios de Derecho Tributario* explica los límites de la Potestad Tributaria, el ejercicio que de ésta tiene reservado el Estado, el cual debe seguir los lineamientos señalados por la Constitución, para la configuración de las contribuciones, conforme a las garantías individuales que constituyen el límite de actuación del Estado frente a los particulares, en materia impositiva ( legalidad, equidad, proporcionalidad y destino al gasto público).

La competencia posee un objeto genérico, no determinado *a priori*, un ámbito de actuación, cuyo contenido consiste en la posibilidad abstracta de poder producir efectos jurídicos o materiales sobre un sujeto o grupo de sujetos. La potestad pública, evidentemente, es inalienable por su titular mediante actos singulares y no puede adquirirse por prescripción, ni tampoco extinguirse por el mismo procedimiento, aunque sí puede prescribir o incurrir en caducidad su posibilidad de ejercicios en casos concretos.

En sentido jurídico, la competencia alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. De acuerdo con nuestro Derecho, la figura jurídica de la competencia, forma parte de la garantía de legalidad, consagrada en el artículo 16 constitucional el cual no solo es aplicable para los órganos jurisdiccionales, sino para los de cualquier autoridad cuando conllevan de alguna manera, una afectación a los derechos o intereses jurídicos de los individuos, en tanto que en su parte medular, el precepto citado dispone: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles

---

<sup>14</sup> Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, Limusa, México, 2000. pp. 47 y 48.

o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”.

La competencia de una autoridad equivale lógicamente y jurídicamente, a su legitimidad (competencia de origen). La legitimidad de la elección de una autoridad o funcionario envuelve forzosamente su competencia o incompetencia para el conocimiento de un negocio y para su decisión, porque nunca pueden ser competentes si les falta legitimidad. Al referirse la Carta Fundamental en su artículo 16 a la competencia de las autoridades, se refiere a la vez a su legitimidad, implícita e indispensablemente.

Toda autoridad, aun siendo legítima, deja de serlo cuando se propasa haciendo lo que no es de su competencia. La competencia se relaciona sólo con la entidad moral que se llama autoridad, y no mira sino a las atribuciones que esa entidad moral puede ejercer.

La garantía de la competencia autoritaria a que se refiere el artículo 16 constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la propia ley inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada legalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en cualquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto.

En síntesis, la competencia es la aptitud de los órganos del Estado para ejercer la función jurisdiccional, según la Constitución, ley, reglamento o acuerdo en que se encuentre ésta conferida, y constituyendo la misma un presupuesto de la relación procesal, la que no nace sino frente a un órgano jurisdiccional, con aptitud legal válida para conocer en el caso sometido a decisión, toda vez que la falta de capacidad procesal del sujeto encargado de resolverla genera la nulidad de lo actuado, con lo que se demuestra la importancia que reviste el saber cómo se determina la competencia.

Por ello, 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.

Así lo refiere el maestro Delgadillo Gutiérrez, quien señala que:

La diferencia entre la capacidad y la competencia se manifiesta en que la capacidad es regla, puesto que los particulares pueden hacer todo lo que deseen, en tanto no haya una norma que lo prohíba; en tanto que en el derecho público, la competencia es la excepción, ya que ésta no se presume, si no 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 prohibido y las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza.<sup>15</sup>

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 de la capacidad de actuación de un ente administrativo, conforme a la cual se divide en razón de grado, de la materia, del territorio, del tiempo y de la cuantía. La primera es aquella que corresponde a los órganos de la administración pública, por su posición en que se encuentran colocados dentro de su estructura jerárquica, así se habla de competencia de los órganos superiores y competencia de los órganos inferiores. La segunda se refiere al tipo o función de actividad que de acuerdo con el orden jurídico se les haya otorgado; es un tipo de competencia que resulta de la especialización que requiere la división del trabajo que exige la función administrativa. La tercera se refiere al ámbito especial o la circunscripción territorial dentro de la cual el órgano administrativo puede ejercer sus funciones. La cuarta se refiere al lapso de tiempo con el que cuenta el órgano para emitir sus actos. La última se refiere al valor económico que tiene el asunto, conforme al cual se asigna a los órganos superiores la resolución de asuntos de mayor valor económico y a los de menor valor a los órganos inferiores.

En consecuencia, el acto administrativo impugnado estará viciado por incompetencia del órgano administrativo que lo emitió cuando carezca de alguna de las competencias referidas. La incompetencia constituye un vicio radical del acto administrativo, porque los poderes de los

---

<sup>15</sup> Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Limusa, México 1999, p. 80.

agentes públicos son rigurosamente atribuidos y repartidos por la ley. La noción de la competencia es pues, la base de todo el Derecho público.

#### *Clasificación de la competencia.*

La doctrina más informada ha clasificado la incompetencia, en invasión de funciones; por funcionarios de hechos, y por usurpación de funciones.

En cuanto a la invasión de funciones puede efectuarse:

*a) Por una autoridad inferior sobre el dominio de una autoridad superior.-* una autoridad inferior, cuando no se cuenta con atribuciones propias, sólo puede actuar en los casos de suplencia o de delegación de atribuciones, pero en tales casos debe actuar conforme al ordenamiento jurídico que lo prevé. La suplencia solo puede darse en los términos y condiciones establecidas en la norma jurídica, y ésta sólo opera de manera temporal. Para que la delegación de facultades pueda operar, es menester que la norma jurídica la autorice, pues de lo contrario no podrá efectuarse.

*b) Por una autoridad superior sobre el dominio de una autoridad inferior.-* Los superiores no pueden ejercer las atribuciones propias de los inferiores, si una ley o reglamento no los autoriza. Su actuación sólo puede darse en los casos que exista la avocación. Esta se lleva acabo cuando un órgano superior ejerce las facultades o atribuciones que por ley o por delegación tiene a su cargo un órgano inferior. Se dice que el superior se "avoca" a la atención de determinados asuntos.

c) *Por una autoridad administrativa sobre el dominio de una autoridad igual a ella.*- La incompetencia se produce cuando una autoridad de igual rango jerárquico que otra produce actos administrativos que sean de las materias, o dentro de un territorio determinado, o de una determinada cuantía, respecto de los cuales otra autoridad es únicamente la competente.

Los dos incisos primeros se refieren a la incompetencia en razón de grado.

El ordenamiento jurídico asigna determinada competencia a los órganos administrativos dependiendo de la posición jerárquica que guarden entre sí, sin que la misma pueda ser alterada. El superior jerárquico, no puede asumir la competencia de los inferiores, salvo los casos expresamente autorizados por la norma jurídica, y tampoco el inferior podrá atribuirse la del superior, a menos que exista autorización legal.

Es importante también, mencionar la clasificación de la competencia, para estar en aptitud de determinar o establecer si una autoridad es competente para conocer y resolver de un determinado litigio; existen diversos criterios para determinar la competencias de las autoridades, las cuales se encuentran contenido en la leyes y, en lo general, tales criterios fundamentales se limitan a cuatro factores, tales como:

- a) *Territorio*
- b) *Materia*
- c) *Grado*
- d) *Cuantía*

Al lado de esta posición, una corriente de pensamiento, también considera el turno y la prevención.

1.- *Competencia en razón de territorio.*- Es aquella que limita el ámbito de actuación del órgano a una determinada circunscripción territorial. Por ejemplo, el Presidente de la República y los secretarios de Estado tendrán competencia en todo el territorio nacional, en cambio, las representaciones, delegaciones o administraciones, según la terminología que se emplee en el reglamento interior de cada una de las secretarías de Estado, solo tendrán competencia en uno o más estados o zonas del territorio.

2.-*Competencia en razón de la materia.*- Este tipo de competencia es consecuencia de la especialización que requiere la división del trabajo que exige la función administrativa para determinados asuntos, por ejemplo: fiscal, salud, comercio, transporte, educación, etc.

3.- *Competencia en razón de grado.*- Este tipo de competencia tiene relación con el principio de jerarquía, ya que los asuntos administrativos serán resueltos en un nivel de graduación escalonada, correspondiéndole a órganos inferiores la atribución de decisión en primer grado para ciertos asuntos, y así sucesivamente en cada fase del procedimiento administrativo, hasta llegar a los órganos superiores, a los que les corresponderá la decisión final.

4.- *Competencia en razón de cuantía.*- Algunos autores consideran que la competencia también puede dividirse en razón de la cuantía, que es aquella que normalmente se divide entre órganos superiores e inferiores, reservando a los primeros el conocimiento de asuntos de mayor valor económico y los de menor valor a los segundos. Este criterio toma en cuenta el valor o la cantidad en que consista el acto de autoridad.

Para tener un conocimiento más amplio, e ilustrar el concepto de competencia, analizaremos las jurisprudencias que han dictado los tribunales en relación a la competencia de autoridades, tanto jurisdiccionales como constitucionales, para llegar así a la conclusión de que la competencia de las autoridades que dicten un acto que afecte la esfera del gobernado debe de cumplir con los requisitos del principio de legalidad, es decir, las autoridades solo podrán hacer lo que la ley les faculte.

A continuación se citan diferentes jurisprudencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación.

Séptima Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA  
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 60 sexta parte

Página: 19

#### *COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y COMPETENCIA JURISDICCIONAL.*

El artículo 16 constitucional establece en lo conducente, como garantía individual, que nadie podrá ser molestado sin mandamiento de autoridad competente, con lo que se establece un concepto especial de competencia que viene a quedar directamente protegido como garantía y que, por lo mismo, puede ser hecho valer directamente en juicio de amparo. Para precisar esa noción de competencia debe distinguirse entre competencia jurisdiccional y competencia constitucional, siendo ésta última la protegida en forma específica en el precepto a comentario, y que debe derivar directamente de un precepto constitucional y no sólo de una ley secundaria, como por ejemplo, de los artículos 13, 49, 104, 123, 124 y relativos de la Constitución Federal. Ahora bien, la competencia constitucional viene a consistir, básicamente en que la autoridad que dicte el mandamiento que lesiona al particular, debe contar, dentro de la esfera de sus facultades señaladas en la

Constitución misma, con la de dictar el mandamiento de que se trata, de manera que una autoridad no pueda hacer uso incorrecto de la fuerza vinculatoria legal o de la fuerza pública del Estado fuera de la esfera de sus atribuciones, para causar molestias a un particular. Así, en sentido amplio, uno de los tres poderes no puede afectar a los particulares con un mandamiento que corresponda a la esfera de otro. Ni una autoridad federal puede dictar un mandamiento lesivo que correspondería dictar a una autoridad local, o viceversa, por ser estas cuestiones en que las facultades de las autoridades están determinadas por la propia Constitución Federal. Pero también queda protegida en la garantía otro tipo de competencia constitucional, o de facultades para dictar mandamientos que causen molestias a los ciudadanos, y que pueden crear conflictos competenciales entre órganos del mismo orden federal o local y aun ubicados dentro del mismo poder. Así, cuando un tribunal federal dicta resoluciones que corresponde dictar a otro tribunal, también federal, pero de distinto fuero, se está en el caso de competencia constitucional protegida por el artículo 16, lo que sucedería, por ejemplo, si un tribunal de fuero militar dicta resolución en un caso que correspondería a un tribunal federal; o si el Tribunal Fiscal de la Federación o la Junta Federal o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dictasen sentencias en casos cuyo conocimiento correspondiese al fuero militar, siendo de notarse que en este caso, se trataría de conflicto entre tribunales todos del orden federal y ajenos al Poder Judicial de la Federación; pero en todos los ejemplos, se trata de tribunales con esferas de competencia señaladas en preceptos constitucionales, ya que el artículo 13 habla del fuero militar; el 49, de la división de poderes; el 104 de los tribunales federales y administrativos; el 123 de los tribunales o Juntas laborales; el 124 de las esferas federal y local, etcétera. Por otra parte, la competencia jurisdiccional, derivada únicamente de una ley secundaria, y que no queda comprendida en forma directa e inmediata en la garantía constitucional, se refiere a la competencia que se plantea entre tribunales del mismo fuero, por razón

territorial o de la cuantía, y que debe dirimirse procesalmente por el tribunal superior al que están subordinados ambos tribunales contendientes.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 487/73. Jacuzzi Universal, S.A. 3 de diciembre de 1973.  
Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

También se acompañan jurisprudencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa antes Tribunal Fiscal de la Federación a través de su Sala Superior, y Salas Regionales.

Cuarta Época.

Instancia: Segunda Sección

R.T.F.F.: Año II. No. 15, octubre 1999.

Tesis: IV-P-2aS-141

Página: 85

*PERSONALIDAD DE LAS AUTORIDADES PARA DICTAR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.*- La personalidad, conceptualizada como personería, se acredita conforme a las reglas de la representación convencional que rigen para los particulares. Por su parte, en Derecho público, un funcionario se considera órgano del Estado cuando por ser competente, tiene la potestad de expresar la voluntad del mismo. La autoridad no está sujeta a las reglas de la representación, sino a las de la competencia. El fundamento de la resolución impugnada, en cuanto a la potestad del funcionario para firmar la resolución impugnada y de esa manera manifestar la voluntad legal del Estado, es la de su competencia y no la de su personalidad (7).

Juicio No. 100(14)111/98/(2)14202/97.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 18 de marzo de 1999, por unanimidad de 4 votos.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Isabel Gómez Velázquez.

Cuarta Época.

Instancia: Sexta Sala Regional Metropolitana.

R.T.F.F.: Año II. No. 12, julio 1999.

Tesis: IV-TASR-VI-127

Página: 183

*COMPETENCIA ORIGINARIA Y COMPETENCIA POR DELEGACIÓN.- SUS DIFERENCIAS Y DISTINCIÓN.-* La competencia originaria es aquélla en la cual las facultades o atribuciones de un órgano específico de la administración pública se traducen en un acto concreto lesivo o favorable al particular (acto negativo o positivo), siempre que el ejercicio de facultades emane de un texto expreso de la ley, reglamento o cualquier otro ordenamiento con fuerza coercitiva y, actúe además, como titular del órgano de autoridad previsto en el precepto y cuerpo normativo correspondientes, es decir, que cuente con plena existencia jurídica; en tanto que la competencia por delegación surge de un acuerdo delegatorio de facultades por un órgano de la propia administración pública, cuyo titular cuenta con la competencia originaria y con la atribución para delegar, con las modalidades y condiciones (espaciales, temporales, de cuantía o de otra índole) que el propio acuerdo determine, las facultades previstas por el ordenamiento aplicable, en autoridades subalternas, dependientes o adscritas al órgano delegante, caso en el cual éstas actuarán siempre a nombre propio y no de la autoridad que les delegó las facultades, conservándolas en todo caso el órgano emisor del acuerdo delegatorio. En ambos casos, la autoridad está obligada a citar en la resolución emitida y, con toda precisión, tanto el fundamento como el ordenamiento legal o reglamentario que prevean expresamente la competencia ejercida, a fin de cumplir con el mandato constitucional de que

todo acto de molestia debe provenir de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento (2).

Juicio de nulidad No. 11696/98.- Sentencia de 19 de febrero de 1999, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Avelino C. Toscano Toscano.- Secretaria: Lic. Verónica S. Muñoz Núñez.

Tercera Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año IV. No. 40, abril 1991.

Tesis: III-TASS-2106

Página: 57

*COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES.- DEBE ESTAR EXPRESAMENTE SEÑALADA EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL.-* Del artículo 16 de la Constitución se sigue que la competencia de las autoridades debe estar expresamente señalada en una disposición legal y no inferirse a base de presunciones o de interpretaciones de las partes o del propio órgano jurisdiccional, por lo que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permita de manera expresa (21).

Revisión No. 244/85.- Resuelta en sesión de 26 de abril de 1991, por unanimidad de 8 votos.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Lic. Avelino C. Toscano Toscano.

Tercera Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año II. No. 23, noviembre 1989.

Tesis: III-TASS-1334

Página: 32

*COMPETENCIA.- FORMA DE DETERMINARLA.-* Un acto administrativo surte efectos desde su emisión, por lo que la fundamentación competencial de la autoridad emisora del acto deberá analizarse a la luz de los preceptos legales vigentes, en la fecha en que éste fue emitido (36).

Revisión No. 468/87.- Resuelta en sesión de 28 de noviembre de 1989, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ma. de los Ángeles Garrido Bello.

Revisión No. 2326/82.- Resuelta en sesión de 31 de marzo de 1989, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara.

Segunda Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año IX. No. 95, noviembre 1987.

Tesis: II-TASS-10366

Página: 531

*ACTOS AUTORITARIOS DE MOLESTIA.-* Son aquellos que afectan los intereses de un particular, en su persona, familia, papeles y posesiones, por lo que si una autoridad dicta una resolución que afecte su patrimonio, aún cuando no lo comunique directamente al interesado, sino que se haga a través de otra que haga referencia a dicha resolución debe considerarse que la primera debe satisfacer los requisitos del artículo 16 Constitucional, entre ellos ser expedida por autoridad competente, debiendo considerarse que sólo se satisface ese requisito cuando la autoridad autorizó su resolución estampando de su puño y letra, su firma (65).

Revisión No. 1984/85.- Resuelta en sesión de 23 de noviembre de 1987, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Ma. de Jesús Herrera Martínez.

Segunda Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año IV. Nos. 16 y 17. Tomo I. enero - mayo 1981.

Tesis: II-TASS-1937

Página: 256

*COMPETENCIA.- NO PUEDE PRESUMIRSE SINO QUE DEBE DERIVAR EXPRESAMENTE DE LA NORMA JURÍDICA.-* No basta con la creación de una autoridad o dependencia dentro del marco de determinada entidad administrativa, para que por ese solo hecho se pueda presumir que la nueva dependencia cuenta con las mismas facultades de la unidad administrativa, bajo cuyo marco se crea; sino que dado el régimen de facultades expresas en virtud del cual las autoridades sólo pueden realizar aquello que la ley les permite, es necesario que en el acto de creación se precisen las facultades de las que estarán investidas las nuevas dependencias, o bien que por un acuerdo delegatorio posterior el funcionario competente y facultado para hacer esa delegación les otorgue las mismas (21).

Revisión No. 345/80.- Resuelta en sesión de 13 de febrero de 1981, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara.

Una vez analizado el presente capítulo, podemos llegar a la conclusión de que la competencia tanto administrativa como jurisdiccional, debe tener un sustento de carácter legal, es decir, debe de estar establecido en una norma en sentido formal y material, para que de esa forma pueda emitir un acto autoritario que afecte la esfera del gobernado, y solamente podrá tener las facultades o atribuciones que la ley le otorgue expresamente, ya que de otra manera afectaría las garantías del particular consagradas en nuestra carta fundamental, violando así su seguridad jurídica.

## CAPÍTULO III

### EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL CONCEPTO COMPETENCIA

Antes de analizar la evolución jurisprudencial del concepto competencia, definiremos en concepto Jurisprudencia, esto con el afán de lograr un mejor entendimiento del tema.

*Jurisprudencia.*- Del latín: *jurisprudentia*, que proviene de *jus* y *prudentia*, y significa "prudencia de lo justo".

Ulpiano define la jurisprudencia como: "la ciencia de lo justo y lo injusto (*justi atque injusti scientia*)".<sup>16</sup>

Esta definición coincide con el sentido etimológico de la voz, el de jurisprudencia de lo justo. La prudencia es una virtud intelectual que permite al hombre conocer lo que debe evitar, referida a lo jurídico; la prudencia es la virtud que discierne lo justo de lo injusto. Como virtud intelectual, la jurisprudencia implica que la inteligencia adquiera los criterios formulados por los jurisprudentes para distinguir lo justo de lo injusto (es decir, que conozca las reglas jurídicas o "normas"), además que la inteligencia aprenda el modo de combinar esas reglas a fin juzgar sobre cuál es la solución justa en un caso determinado, es decir, que aprenda a razonar jurídicamente, que adquiera criterio jurídico.

En México, la palabra jurisprudencia se ha aplicado, desde que ya no existen escuelas de jurisprudencia, para designar la interpretación, con carácter obligatorio, que hacen los jueces de los preceptos legales.

---

<sup>16</sup> Adame Goddard, Jorge, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 13ª ed., Porrúa, México, 1999, pp. 1890 y 1891.

La jurisprudencia en nuestro país es la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC).

Pero también existen otros Tribunales con facultad legal para sentar jurisprudencia uno de ellos es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa antes, Tribunal Fiscal de la Federación, ya que según los artículos 259 al 261 del Código Fiscal de la Federación, corresponde a la Sala Superior de este órgano de impartición de justicia administrativa.

Bajo este preámbulo, ahora abordaremos el desarrollo del concepto *competencia*, en la jurisprudencia que han venido sentando tanto el Poder Judicial de la Federación, como en otro tiempo el Tribunal Fiscal de la Federación.

*AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.* Carecen de facultades para castigar las faltas que, conforme la ley, no sean de su competencia.

Amparo administrativo en revisión. Hernández Teodoro. 23 de marzo de 1920. Unanimidad de diez votos. Ausente: Patricio sabido. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Séptima Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 97-102 sexta parte

Página: 63

*COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.* Si desde un primer punto parece indicar la parte quejosa que el acto de autoridad no está fundado ni

motivado en cuanto a la competencia de la autoridad que determinó unas diferencias, y en un segundo aspecto, que las disposiciones invocadas por la Procuraduría Fiscal de la Federación en la contestación tampoco determinan tal competencia, debe decirse que ambos aspectos del concepto de violación son infundados. Si se habla de la fundamentación y motivación del artículo 16 constitucional, debe señalarse que este precepto se refiere, no a la competencia -facultad de actuar y decidir- de la autoridad, sino a los requisitos que ha de llenar al mandamiento escrito de la autoridad para causar la molestia que implique el mandamiento, puesto que habla de autoridad competente, es decir, facultada para emitir tal orden, y ello es así porque de la misma Constitución deviene la competencia que otorga a los diversos poderes y dentro de ellos a los distintos órganos que los integran, todo sin perjuicio de que los particulares demuestren que la autoridad carece de esa competencia, cuando estimen que no está investida del carácter de autoridad o, aunque lo esté, que carece de facultades para tomar una decisión en el caso concreto de que se trata. Lo anterior, en cuanto al primer espectro señalado, y en lo que se refiere al segundo, la Procuraduría Fiscal de la Federación señala en forma general los preceptos de los artículos 13 y 14 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 83 del Código Fiscal, aunado eso a la circunstancia de que al conferir el subsecretario de Hacienda y Crédito Público su nombramiento al director General de Impuesto sobre la Renta, le otorgó la facultad de actuar en el procedimiento administrativo en materia de ese impuesto y tal circunstancia es correcta, en principio, si se atiende a que facultando los preceptos invocados a la Secretaría de Hacienda para realizar los actos que prevén, dicho director, cuyo carácter no se discute, como integrante de aquella dependencia, pudo válidamente, como órgano subalterno, realizar su actuación a nombre de ella, ya que las dependencias de las secretarías encargadas a los directores y jefes de departamentos forman un todo con la secretaría respectiva, no son cuerpos independientes y no obran por acción

propia, sino que tienen que recabar el acuerdo de la superioridad o deben estar autorizados por una ley para ejecutar determinados actos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL  
PRIMER CIRCUITO

Amparo directo 494/76. Lavandería Santa María de Guadalupe, S. A. 23 de marzo de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Ortega Calderón. Secretaria: Ma. Yolanda Múgica García.

Séptima Época

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 205-216 sexta parte

Página: 179

*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: éstos, 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 declarado 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 sucederá cuando se contravenga alguno de los principios generales de Derecho, porque la decisión de la autoridad parezca ilógica, irracional o arbitraria, o bien que contraríe 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 consecución 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.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 297/86. Recuperadora de Limas de Acero, S. A. 15 de abril de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Séptima Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 139-144 sexta parte

Página: 39

*AUTORIDADES. FACULTADES PARA CREAMLAS. ADMINISTRACIONES FISCALES.* El artículo 16 constitucional establece que nadie podrá ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente.

Esto último implica que la autoridad, para ser competente, debe haber sido creada legalmente por quien constitucionalmente tenga facultades para hacerlo, y es claro que no cualquier ciudadano puede crear órganos de autoridad. Y conforme a los artículos 49, 50, 72, 73, 80, 89 y relativos, de la Constitución Federal, se debe entender que las autoridades han sido creadas legalmente, en forma primaria, por la Constitución Federal, que es la que también les ha otorgado las facultades legales de que cada una dispone, facultades que esas autoridades o poderes creados no pueden ampliarse a sí mismos, ni delegarse entre ellos, ya que ello sólo podría hacerse mediante reforma constitucional. Ahora bien, entre las facultades del Presidente están las de nombrar y remover a ciertos funcionarios, pero no la de crear órganos de autoridad, ni de otorgarles una esfera de facultades legales. Esta función de crear órganos secundarios en el Poder Ejecutivo Federal (es decir, los órganos no creados directamente por la Constitución), debe estimarse conferida al Congreso de la Unión, que es el único con facultades legislativas para crear órganos secundarios de gobierno dentro del Poder Ejecutivo, y dotarlos de facultades legales para actuar como autoridades, dentro de la esfera de las leyes secundarias, derivadas de la Constitución Federal. Otorgar al Presidente de la República, y con mayor razón a funcionarios inferiores a él, la facultad de crear órganos de autoridad y de dotarlos de facultades legales, sería violar la Constitución, que prohíbe que dos poderes se reúnan en uno. Y por ende, tales facultades de crear autoridades u órganos de autoridad no puede de ninguna manera corresponder al Poder Ejecutivo, ni por derecho propio (que la Constitución no le otorga), ni por facultades delegadas por el Congreso (ya que tal delegación estaría constitucionalmente prohibida). En consecuencia, aunque dentro del marco señalado al efecto por leyes formalmente emanadas del Congreso de la Unión, el Presidente y sus secretarios de Estado podrán delegar ciertas facultades en sus subordinados, es claro que constitucionalmente no podría aceptarse, sin lesionar el sistema democrático de separación de poderes, que un funcionario cualquiera del

Poder Ejecutivo, ni el mismo Presidente de la República, en vez de limitarse a delegar ciertas funciones en un órgano creado por el Congreso, pudieran inclusive crear el órgano para luego delegarle facultades, o creárselas también. Y cualquier disposición, acuerdo o resolución que tenga ese efecto, sea cual fuere su nombre, tendrá que ser declarada inconstitucional cuando sea reclamada en amparo, aunque dejando a salvo, en su caso, las facultades del órgano que sí las tenga legalmente, para actuar como proceda en derecho. Lo anterior no implica que el Poder Ejecutivo no pueda crear empleos, o puestos, y que esos puestos no sean remunerados cuando son incluidos en el presupuesto de egresos aprobado por el Poder Legislativo; pero no debe confundirse esta situación con la posibilidad de que el Poder Ejecutivo cree órganos de gobierno, con autoridad e imperio, ya que esta es una situación diferente: lo primero no rompe el equilibrio entre los poderes, y se limita a satisfacer las necesidades de personal en las dependencias de gobierno creadas por el Poder Legislativo, mientras que lo segundo sería crear órganos con imperio, fuera del ámbito constitucional. Por otra parte, la facultad que la jurisprudencia de la Suprema Corte ubica en la fracción I del artículo 89 constitucional (tesis no. 512, visible en la página 846 de la Tercera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1975), de expedir reglamentos, se limita, conforme a esa jurisprudencia, a la expedición de disposiciones generales y abstractas que tengan por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalles las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso, y esas disposiciones son normas subalternas que tienen su medida y justificación en la ley. De lo anterior se desprende que mediante un reglamento, o mediante el uso de la facultad reglamentaria, se pueden precisar, concretar, desarrollar, las instituciones creadas por la ley, pero no se pueden añadir nuevas instituciones legales, ni se pueden crear nuevos órganos de autoridad, con imperio, diferentes a los que la ley ha creado. Ni se podría, mediante esa facultad reglamentaria, modificar la estructura o composición del Poder Ejecutivo en sus órganos de

autoridad, creando órganos y otorgándoles facultades para firmar mandamientos escritos, en términos del artículo 16 constitucional, que pudieran contener actos que causaran a los gobernados molestias en sus personas, derechos o posesiones. De estimarse lo contrario, saldrían sobrando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y las leyes orgánicas de los organismos y dependencias gubernamentales, si todo lo que esas leyes cubren fuese materia de la facultad reglamentaria del presidente de la República. Ni hay precepto constitucional alguno que pudiera apoyar la afirmación de que se tratase de facultades concurrentes entre dos poderes, ya que esto, a más de incurrir en falta de apoyo en texto constitucional, vendría a lesionar el principio de separación de poderes, conforme al cual no pueden juntarse tales facultades en un sólo poder, ni pueden ser delegadas por uno al otro. Además, conforme al artículo 31, fracción IV, constitucional, los impuestos y cargas de naturaleza fiscal deben estar fundados precisamente en leyes, que para serlo, deben emanar del Congreso. Y es ese Congreso el que debe crear el impuesto y los órganos de autoridad que pueden fincar créditos y firmar mandamientos escritos al respecto, para efectuar cobros de naturaleza fiscal, y para cobrarlos por la vía económico coactiva, sin acudir previamente a los tribunales. No impide esto que el Ejecutivo pueda crear, mediante su facultad reglamentaria, en reglamentos o en acuerdos que se apoyen en ella (que formalmente lo mismo da independientemente de cuál pudiera ser la técnica más depurada), puestos administrativos o dependencias gubernamentales que ayuden a las tareas de aplicar las leyes fiscales. Pero esos órganos no serán órganos de autoridad, con el imperio del Estado, que puedan causar molestias a los particulares en sus personas, bienes y derechos, ni que por sí mismos pueden firmar, al través de titulares creados por el presidente (no sólo nombrados por él), mandamientos escritos en los términos que se mencionaron: tales mandamientos sólo podrán ser firmados por autoridades que hayan sido creadas y dotadas de competencia por el Congreso, aunque las personas físicas que ocupan los cargos sí deban ser legalmente

nombradas por el presidente. Y lo anterior se funda en la filosofía, que inspira nuestra Constitución en este aspecto, de que los ciudadanos del país no deben pagar más impuestos que los que ellos hayan consentido pagar, por sí o al través de los representantes que hayan elegido para integrar el Congreso de la Unión. Derecho ciudadano que incluye impuestos y órganos de autoridad. En este contexto, ni la facultad reglamentaria le otorga, ni el Congreso podría delegarle, al presidente de la República, la facultad de crear órganos de autoridad con imperio, como indebidamente se pretende que lo haga en el artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, ni dicho presidente podría delegar esa facultad de crear órganos de autoridad, en el secretario de Hacienda y Crédito Público, como indebidamente se pretende en el artículo 6o. del decreto por el que se crean como dependencias de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión de Administración Fiscal Regional y la Dirección General de Administración Fiscal Regional, así como las Administraciones Fiscales Regionales, decreto publicado en el Diario Oficial correspondiente al 20 de junio de 1973. Tales entidades podrán crearse como colaboradoras de las creadas por el Congreso en una ley, pero sólo éstas estarán facultadas para firmar, con imperio, los mandamientos que afecten a los particulares.

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

Amparo directo 1121/79. Farmacia de Cuautla, S.A. 10 de septiembre de 1980. Mayoría de votos. Disidente: Abelardo Vázquez Cruz. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Mario Pérez de León.

Segunda Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año V. No. 44, agosto 1983.

Tesis: II-TASS-5178

Página: 30

*SENTENCIA.- ORDEN QUE DEBE SEGUIRSE EN EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD.-* En términos generales el estudio de los conceptos de nulidad debe seguir el orden previsto en el artículo 228 en sus diversos incisos, (ahora artículo 238 del Código Fiscal en vigor), y en este orden de ideas si se declara fundado el concepto de nulidad por falta de competencia del funcionario que emitió el acto impugnado, ya no procederá el estudio de los demás conceptos; o bien, si las violaciones de procedimiento están probadas no se estudiará el fondo del asunto.(55)

Revisión No. 836/81.- Resuelta en sesión de 18 de agosto de 1983, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Aurea López Castillo.

Segunda Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año V. No. 46, octubre 1983.

Tesis: II-TASS-5436

Página: 241

*INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD COMO CAUSAL DE ANULACIÓN.-*

Si al dictar sentencia una Sala Regional de este Tribunal Fiscal de la Federación aduce como causal de anulación la incompetencia de la autoridad que emitió el acto impugnado, omitiendo citar el artículo 16 Constitucional que prevé, entre otros requisitos de validez, la necesidad de que todo acto de molestia sea emitido por la autoridad competente, esta situación no es suficiente para revocar la sentencia recurrida, menos aún si como fundamento de dicha sentencia se cita el artículo 228, inciso a) del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de marzo de 1983, o el

numeral 238, fracción I del Código en vigor, según corresponda, que establecen como causa de nulidad de la resolución impugnada la incompetencia de la autoridad que la emitió.(47)

Revisión No. 627/83.- Resuelta en sesión de 17 de octubre de 1983, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Flavio Galván Rivera.

Segunda Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año VI. No. 64, abril 1985.

Tesis: II-TASS-7333

Página: 799

*COMPETENCIA DE AUTORIDADES.- CASO EN QUE CORRESPONDE A LAS MISMAS ACREDITARLAS.-* El artículo 238 fracción I del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1º de abril de 1983, dispone que se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre la incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado; por tanto, si el actor alega la incompetencia de una autoridad, sobre ésta recae la prueba de justificar su competencia, pues de lo contrario se surte la causal de nulidad prevista en el citado precepto.

Revisión No. 801/83.- Resuelta en sesión de 10 de abril de 1985, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Genaro Martínez Moreno.- Secretario: Lic. Francisco de Jesús Arreola Chávez.

Segunda Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año IX. No. 95, noviembre 1987.

Tesis: II-TASS-10371

Página: 533

*CAUSAL DE ANULACIÓN PREVISTA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 238 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- SU INTERPRETACIÓN.-*

Del análisis del precepto y fracción citados se concluye que la resolución impugnada en el juicio fiscal es ilegal cuando se demuestre: primero, la incompetencia del funcionario que la dictó u ordenó y, segundo, de quien tramitó el procedimiento del que deriva dicha resolución. Tratándose de revisiones a contribuyentes que hayan presentado estados financieros dictaminados, el trámite del procedimiento se inicia cuando se requiere al contribuyente la información y la documentación a que se refieren los incisos c) y d) de la fracción I de los artículos 55 y 56 fracciones II y III del Reglamento del Código Fiscal de la Federación. Por consiguiente, si la demandada no demuestra la competencia de quien emitió el oficio de requerimiento en cuestión, se debe concluir que se surte la causal de anulación prevista en el precepto y fracción citados por la ilegalidad del procedimiento del que deriva la resolución impugnada (70).

Revisión No. 770/87.- Resuelta en sesión de 24 de noviembre de 1987, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Avelino C. Toscano Toscano.

Tercera Época.

Instancia: Primera Sección

R.T.F.F.: Año IX. No. 99. Marzo 1996.

Tesis: III-PS-I-2

Página: 8

*INCOMPETENCIA.- EL ARTÍCULO 238, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN SÓLO COMPRENDE LA INCOMPETENCIA*

*DEL ÓRGANO DE AUTORIDAD Y NO LA ILEGITIMIDAD DEL NOMBRAMIENTO DE SU TITULAR.-* La incompetencia de un órgano administrativo de autoridad es una institución diferente a la ilegitimidad del nombramiento del titular de dicho órgano (o también llamada incompetencia de origen). Al respecto, el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, no distingue expresamente ambas cuestiones; sin embargo, es evidente que el precepto y fracción aludidos sólo se refiere a la incompetencia del órgano de autoridad derivada de la ley o del reglamento específicos pues, para sostener que también alude a la ilegitimidad, sería necesario que así se estableciera expresamente en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley Orgánica de este Tribunal (2).

Juicio de Nulidad No. 100(14)/307/94/178/93.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 25 de enero de 1996, por unanimidad de 4 votos.- Magistrado Ponente: Lic. Carlos Franco Santibáñez.- Secretario: Lic. Santiago González Pérez.

Tercera Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año VI. No. 65, mayo 1993.

Tesis: III-TASS-2244

Página: 27

*EXISTENCIA Y COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.- PUEDE PLANTEARSE EN CUALQUIER ETAPA DEL PROCEDIMIENTO, DEBIENDO ESTUDIARSE CON PLENITUD DE JURISDICCIÓN, POR SER UNA CUESTIÓN DE ORDEN PÚBLICO.-* Si bien es cierto que esta Sala Superior en jurisprudencia definida ha sustentado el criterio de que los argumentos expuestos en el recurso de revisión vigente hasta el 14 de enero de 1988, deben ser congruentes con los de la contestación de la demanda; también lo es que esta regla no debe

aplicarse tratándose de planteamientos relativos a la existencia y competencia de las autoridades administrativas que dictaron la resolución impugnada o que intervinieron durante el procedimiento de donde emanan, que podrán invocarse en cualquier momento ya que éstas son cuestiones de orden público que deben estudiarse preferentemente a los restantes argumentos que se hagan valer en el juicio validamente pueden ser materia de análisis por parte de este Tribunal con plenitud de jurisdicción (1).

Revisión No. 2661/86.- Resuelto en sesión de 19 de enero de 1993, por mayoría de 5 votos y 2 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Lic. Avelino C. Toscano Toscano.

Cuarta Época.

Instancia: Segunda Sección

R.T.F.F.: Año I. No. 3, octubre 1998.

Tesis: IV-P-2aS-15

Página: 90

*COMPETENCIA DE LAS UNIDADES REGIONALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.*- El artículo 2° del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigente en el año de 1993, al mencionar las unidades administrativas regionales, incluye a las administraciones locales. Por su parte, el artículo 111 del mismo ordenamiento, en su apartado F, señala las administraciones locales que el propio reglamento establece y en los apartados anteriores, les atribuye la competencia material; sin embargo, por tratarse de dependencias que tienen la misma competencia material, ésta se atribuye en género. Por la naturaleza misma de la desconcentración las dependencias regionales tienen la misma competencia material, circunscribiéndose ésta a una parte distinta del Territorio Nacional. Por ello, basta lógica y jurídicamente, con la atribución de la competencia material en género, siendo innecesario repetirla

para cada una de ellas, por tratarse de unidades que por su propia naturaleza tienen la misma competencia material. Corresponde al acuerdo que distribuye en el territorio nacional a las citadas unidades regionales, atribuirles la competencia espacial. La suma de ambos, confiere la certeza sobre la competencia material y territorial que requiere el gobernado. (10)

Juicio de Nulidad No. 100(14)462/95/2231/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 7 de julio de 1998, por mayoría de 4 votos a favor y 1 con los resolutivos.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Isabel Gómez Velázquez.

Cuarta Época.

Instancia: Sexta Sala Regional Metropolitana.

R.T.F.F.: Año II. No. 13, agosto 1999.

Tesis: IV-TASR-VI-151

Página: 154

*COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD EMISORA DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA. SU ESTUDIO PUEDE ANALIZARSE DE OFICIO.-* De conformidad con el artículo 238, fracción I, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, las Salas de este Tribunal podrán analizar de oficio la competencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada, o que hubiera dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva, atendiendo a que la competencia es una cuestión de orden público, relativa a la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer y llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos; ahora bien, los artículos 197, último párrafo y 237, último párrafo, del citado Código, establecen que entratándose de resoluciones recaídas a un recurso administrativo, que continúen afectando al recurrente, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en esa parte, pudiendo hacer valer

conceptos de impugnación no planteados en el recurso, en cuyo caso, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, y siempre que se cuente con elementos suficientes para ello. En virtud de lo anterior, y de una interpretación armónica de los preceptos en comento, es posible el estudio oficioso de la competencia de la autoridad emisora de la resolución recurrida, pues al haberse confirmado la legalidad de ésta en la resolución controvertida en el juicio de nulidad, es incuestionable que se continúa afectando el interés jurídico del promovente del juicio (2).

Juicio No. 11306/98.- Sentencia de 1° de febrero de 1999, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Avelino C. Toscano Toscano.- Secretaria: Lic. María Laura Camorlinga Sosa.

Podemos concluir después de haber analizado los precedentes que han emitido diferentes tribunales en distintas épocas, que las autoridades que carezcan de facultades que expresamente le concedan las leyes, no podrán castigar faltas que no sean de su competencia, y es que aunque a evolucionado jurisprudencialmente, el concepto de "competencia" no ha cambiado su fondo, es decir, la competencia es y siempre ha sido la facultad de actuar y decidir de una autoridad que este facultada por un precepto legal, para emitir una orden que afecte la esfera jurídica de los gobernados, la competencia es un requisito que ha de contener el mandamiento escrito de la autoridad para causar el acto de molestia, y éste debe cumplir con los elementos de validez, como lo son la competencia y la forma.

Una autoridad para ser competente, debe haber sido creada legalmente por quien constitucionalmente tenga facultades para hacerlo, además de estar dotada de facultades legales para actuar como autoridades, esto es, que debe estar autorizado por una ley para ejecutar determinados actos.

La competencia según la delimita la Constitución de la República, consiste básicamente en que la autoridad que dicte el mandamiento que lesiona al particular, debe contar, dentro de la esfera de sus facultades señaladas en la ley.

Las cuestiones de competencia son de interés general y de orden público y como tales podrán invocarse en cualquier momento, además, que deben de ser regidas por el Derecho del Estado en sus relaciones con los ciudadanos y con los demás Estados.

La competencia al ser cuestión de interés general y de orden público, obliga a los Tribunales a estudiar de oficio la competencia de las autoridades que dicten resoluciones en las cuales carezcan de la facultad de legal para emitir las, esto es, que carezcan de competencia tanto material como territorial, para emitir un acto de molestia.

Cualquier resolución o acto de una autoridad incompetente, que afecte la esfera jurídica del gobernado, será nula. La competencia ha evolucionado jurisprudencialmente hablando, pero siempre en el sentido de que las autoridades solo y exclusivamente pueden hacer lo que la ley les faculte, o sea, que sus facultades estén autorizadas en un precepto legal, con el fin de conservar un Estado de Derecho, que toda nación democrática debe conservar.

Podemos concluir que donde no hay facultad legal para actuar no hay potestad legítima del Estado. La exigencia vinculante de la ley es signo positivo de la juricidad del actuar de la autoridad, pues si actuara traspasando dicho ámbito, excedería tales facultades, cayendo incluso en responsabilidad del servidor público que lo hiciera. La actividad administrativa solo se puede realizar con la previa habilitación legal correspondiente, al tipo de facultad que quiere llevar a cabo. La exigencia de la subordinación del Estado al ordenamiento jurídico, la ley es el límite de las facultades de las autoridades.

## CAPÍTULO IV

### LOS PRINCIPIOS DE OFICIOSIDAD, LEGALIDAD OBJETIVA Y VERDAD MATERIAL DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Éstos son principios del procedimiento administrativo, en el que éste está integrado por un conjunto de actos coordinados entre sí y que tiende a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa; el procedimiento administrativo se encuentra regulado por una serie de principios jurídicos que son pautas o directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas el porqué y él para qué del mismo. Son especies de ideas pétreas inmodificables por la regulación formal, que explican el contenido del procedimiento.

Los principios se dividen en sustanciales y formales, los sustanciales son aquellos de jerarquía constitucional, preexistentes, que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo, pues a través de ellos se garantiza la participación de los administrados en la formación de la voluntad administrativa y en tutela de la defensa de la propia legalidad.

#### *Principio de legalidad objetiva.*

El principio de legalidad objetiva es un principio sustancial, que constituye la columna vertebral de la actuación de la administración pública, en tanto que la acción administrativa no es libre, ya que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta.

El principio de legalidad, es el rector del procedimiento administrativo, tiene plena aplicación en cuanto a que éste no sólo tiende a la protección subjetiva del gobernado, en su derecho, sino también a la defensa de la norma jurídica objetiva, a fin de hacer efectivo el imperio de la legalidad y de la justicia en el funcionamiento administrativo.

Tal como afirma el magistrado Delgadillo Gutiérrez: "Además de procurar la protección de los intereses de los administrados, se pretende mantener el empleo de la legalidad y justicia en el funcionamiento de la administración".<sup>17</sup>

No debemos olvidar que por meritoria que sea la gestión administrativa, no debe dejar de respetar los derechos y libertades de los particulares. "El principio de legalidad está integrado por cuatro aspectos: normatividad jurídica, jerarquía normativa, igualdad jurídica y razonabilidad".<sup>18</sup>

1.- *Normatividad Jurídica*.- Toda actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas, no solo se refiere a ley en un sentido formal, sino que debe entenderse en su más amplia acepción, comprendiendo en ella a todo tipo de normas que integren el ordenamiento jurídico positivo. No solo se encuentra sometida a la ley sino a un bloque de seguridad legal.

La legalidad en general es la base del Estado de Derecho y el presupuesto de la acción administrativa. La administración debe someterse a la regla del Derecho preexistente.

2.- *Jerarquía Normativa*.- Es el sometimiento de la administración pública al ordenamiento jurídico, este debe hacerse respetando la ordenación jerárquica de las normas. Los sistemas jurídicos se encuentran integrados por diversas normas que lo hacen unas superiores a otras; esta ordenación de la normatividad de un Estado, de acuerdo con la materia y la jerarquía de los ordenamientos jurídicos funciona como una sola unidad, conforme a normas fundamentales de las que se derivan otras, que a su vez dan fuerza a más reglas y así sucesivamente; de esta manera, la norma de menor jerarquía obtiene su validez de una superior que a su vez se apoya en otra de mayor autoridad, hasta llegar a la norma superior que es la Constitución.

El principio de legalidad fluye a los poderes públicos y se trasmite a los agentes de autoridad, impregnándolos de toda seguridad jurídica, que no es otra sino la Constitucionalidad.

---

<sup>17</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, Limusa, México, 2000, pp. 188 y 189.

<sup>18</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Limusa, México, 1999, pp. 162 y 163.

La jerarquía Normativa del Sistema Jurídico consiste en que ninguna norma o acto emanado de un órgano inferior podrá dejar sin efecto lo dispuesto por otra de mayor jerarquía.

3.- *Igualdad Jurídica*.- La actuación de la administración pública no debe establecer excepciones o privilegios que excluyan a unos de otros de lo que en igualdad de condiciones se concede a otros.

El principio de la igualdad supone su tratamiento igual para situaciones iguales. Con este principio se trata de evitar privilegios que provoquen injusticias entre los hombres en razón de raza, posición económica, política, religión etc. Frente a la ley cualquier persona debe de tener las mismas ventajas que tienen los demás. Tratar igual a los que se encuentren en igualdad de condiciones, dar un trato a los iguales y desigual a los desiguales, con lo que la ley compensa las desigualdades entre los hombres, para hacerlos iguales ante la ley. Nadie tiene condiciones especiales frente a la ley, ya sea en beneficio o en perjuicio.

4.- *Razonabilidad*.- La administración pública en sus actuaciones debe verificar los hechos y valorarlos en forma objetiva, es decir, que el acto administrativo sea producto de un procedimiento, que se encuentre justificado en preceptos jurídicos, hechos, conductas y circunstancias que lo originen.

La razonabilidad, es una valoración jurídica de justicia, lo jurídicamente justo, lo que se haga conforme a la razón, lo equitativo, es algo válido a manera de padrón que permite a los órganos administrativos en un grado de discrecionalidad, determinar lo que sea justo y equitativo para los gobernados, apreciando conforme a los principios del sentido común y con los juicios que generalmente son aceptados.

### *Principio de oficiosidad*

Los principios formales son de jerarquía normativa secundaria, legal o reglamentaria, que constituyen pautas procedimentales esenciales que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales, puesto que para la aplicación de estos se requiere de instrumentos de aplicación complementaria. "Un principio formal es la oficiosidad que es inquisitivo, consiste en que los órganos administrativos dirigen e impulsan el procedimiento y ordenan la práctica de cuánto estimen conveniente para el esclarecimiento y resolución de los asuntos que le son sometidos a su consideración".<sup>19</sup>

La autoridad administrativa se encuentra obligada al impulso de manera oficiosa, a fin de indagar y determinar los hechos que originara su actuación, a comprobar la verdad de los hechos alegados, a través de la práctica, de oficio, de las pruebas pertinentes, en virtud de que la administración pública, más que satisfacer intereses personales, satisface el interés público. La impulsión de oficio responde a las exigencias inherentes del interés público que en el procedimiento administrativo se pone en juego; y en consecuencia, la inacción del gobernado puede paralizar al procedimiento, si no, que independientemente de cualquiera que sea la actitud del gobernado, activa o pasiva, la Administración debe, de oficio, desplegar la actividad necesaria para satisfacer ese interés público.

El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. El principio de oficiosidad tiene como fin obligar a la Administración Pública, por el interés en juego, a desplegar por sí misma toda actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción al interés público, sin perjuicio de que si el obstáculo de la continuación del procedimiento es ocasionado por causas imputables al interesado.

En conclusión podemos definir que el procedimiento de oficio es aquel en que la actividad de la administración se inicia por el impulso interno que da la voluntad administrativa.

---

<sup>19</sup> Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de Derecho Administrativo*, pp. 162 y 163.

El Derecho positivo mexicano ha asumido tres posiciones para establecer el tipo de procedimiento administrativo. El maestro Miguel Acosta Romero define los siguientes:

- a) Procedimiento interno y procedimiento externo.
- b) Procedimiento previo y procedimiento de ejecución.
- c) Procedimiento de oficio y a petición de parte.

Nosotros solo nos enfocaremos al estudio de este último, ya que resulta de vital importancia para llegar a las conclusiones que serán las bases de nuestras propuestas. "El *Procedimiento de oficio o vinculado* es aquel que van a llevar las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones, es decir, que no requiere el impulso procesal del particular para la expedición de un acto administrativo o para la ejecución del mismo".<sup>20</sup>

El *Principio de oficiosidad* se encuentra regulado en el Título Tercero, capítulo primero, donde establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte interesada y, concretamente, se establece que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, sin necesidad del impulso de los particulares, para llegar a una decisión final, obligando a la administración pública, por el interés público en juego, a desplegar por sí misma toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés, sin perjuicio de que si el obstáculo de la continuación del procedimiento es ocasionado por causas imputables al interesado, el procedimiento podrá ser declarado caduco.

El procedimiento administrativo tributario es esencialmente oficioso. El interés que procura es fundamentalmente el interés público, esto es, el de la necesidad de obtener los ingresos o recursos para satisfacer los gastos públicos. La administración es por eso que impulsa el proceso, ya que tiene la responsabilidad de lograr el objetivo que se propone, que es el de hacer ingresar recursos a las cajas del Estado o proveer de otros modos indirectos a la tutela de ese interés.

---

<sup>20</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 14ª ed., Porrúa, México, 1999, pp. 164 y 165.

Hensel, según afirma el maestro Acosta Romero, señala que el procedimiento tributario es un procedimiento oficioso no un proceso de partes: "La autoridad no puede solamente considerar lo que el obligado le aporta; la autoridad no puede suponer como inexistente lo que el obligado calla. Ella debe conducir el procedimiento con el fin de determinar, lo que el obligado calla. Ella debe conducir el procedimiento con el fin de determinar, lo que es más exactamente posible, el estado de cosas relevante para el hecho imponible, tanto a cargo como a favor del obligado." Por tanto, la autoridad es responsable por la conducción del procedimiento y asimismo por el régimen probatorio. Tiene el derecho y el deber de reclamar al obligado la colaboración, en tanto en cuanto la ley lo permita y el fin del procedimiento lo requiera. Los deberes de prueba (aparentes) que se puedan infringir de la ley se presentan por ello como deberes de colaboración en el procedimiento tributario.

Si el procedimiento puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, la impulsión de éste corresponde en todos los casos a la Administración. Ello es así por que en la actuación de los órganos administrativos no debe satisfacerse simplemente un interés individual, sino también un interés colectivo y el propio interés administrativo: de allí de la inacción del administrado no pueda determinar en ningún caso la paralización del procedimiento.

Este principio de oficiosidad también lo adopta El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero sólo parcialmente, y consiste en que los magistrados de las diferentes salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuidarán de que los juicios contenciosos administrativos o los juicios de nulidad no queden paralizados, proveyendo lo que corresponda para dictar sentencia, salvo los casos en que la ley disponga expresamente lo contrario, pero no contempla la parte en lo referente a la facultad de ordenar cualquier práctica conveniente para el esclarecimiento y resolución de los asuntos conforme al principio de la verdad material, la existencia de este principio se justifica en atención a que cuando hay una violación a la ley, fundamental, la colectividad está interesada en que se restaure el orden jurídico.

*Principio de verdad material.*

El principio de la verdad material, según establece el maestro Delgadillo Gutiérrez, "consiste en que la autoridad debe tomar en cuenta todos los elementos posibles, no sólo lo alegado por el particular por lo que, para resolver lo que legalmente proceda debe de allegarse de todos los elementos que considere necesarios con el fin de tomar una decisión justa".<sup>21</sup>

La verdad material es la verdad real, es decir, es como realmente sucedieron los hechos, y en varias ocasiones ésta no es igual a la verdad legal, que es la que se contiene en una sentencia, la verdad ficticia que se produce en los sistemas de la prueba tasada, que consiste en tener por verdaderos los resultados de las pruebas rendidas en el juicio, aunque estén en contra de la realidad.

La verdad material debe ser la misma que la verdad legal, sería lo idóneo para vivir en una sociedad justa, ya que en infinidad de ocasiones estas verdades no son las mismas. Se puede dar el caso de que una autoridad administrativa solicite al gobernado su comprobante de pago de determinados ejercicios fiscales y que el gobernado, sí haya realizado el pago de esos ejercicios fiscales pero no tenga los comprobantes que acrediten que cumplió con sus obligaciones fiscales; en consecuencia, la autoridad le impone una multa, y la verdad legal es, que él no pudo acreditar por medio de pruebas el cumplimiento de las obligaciones, entonces no cumplió con estas, pero la verdad material es que si cumplió con los pagos, sin embargo, al no poder probar el cumplimiento de las obligaciones, la verdad material y la verdad legal no coincidieron en ser las mismas, por lo tanto no se emitió una resolución justa.

En cambio con el principio de la verdad material la autoridad debe tomar en cuenta todos aquellos elementos que le sean posibles aún y aquellos que el particular haya omitido exponer, con el fin de que al dictar una resolución ésta no solo sea apegada a la ley, sino que sea justa.

---

<sup>21</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, pp. 188 y 189.

Estos tres principios rigen tanto el procedimiento administrativo como a los recursos administrativos pero creemos que también deben regir el procedimiento contencioso administrativo, esto con el fin de que las actuaciones de cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional sean con base en el Derecho y eso sólo se puede lograr si en las resoluciones dictadas por éstas, hay un equilibrio entre la ley y la justicia.

Como las leyes administrativas se dictan en interés general de la colectividad, y garantizan de inmediato la satisfacción del mismo, mediante procedimientos adecuados a ese fin y su cumplimiento puede interesar a cualquier miembro de la comunidad, los principios antes descritos deben regir a todo el procedimientos que se deriven de la ley administrativa, es decir, al procedimiento administrativo, a los recursos administrativos y al procedimiento contencioso administrativo, esto con el fin de una impartición de justicia administrativa más eficaz así como una actuación de la autoridad apegada a la ley.

Nuestro sistema o régimen jurídico debe estudiar la actividad del Estado, ya que toda actividad tanto administrativa como jurisdiccional tiene que ir encaminada al examen de la legalidad fundadas en el Derecho Administrativo, debe existir una función de control de la legalidad de la actividad de la administración pública como sujeto de Derecho Administrativo.

Después de haber definido los principios que rigen el procedimiento administrativo, creemos que deberá haber un vínculo entre los principios de verdad material, oficiosidad y el de legalidad objetiva con la necesidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa analice de oficio la competencia de las autoridades que dicten, ordenen o tramiten una resolución que afecte la esfera jurídica del gobernado esto en base a los razonamiento siguientes:

El principio de legalidad objetiva al constituir la columna vertebral de la actuación administrativa, que no es libre, ya que solo puede hacer lo que la ley le faculta, tiende a la protección subjetiva del gobernado y a la defensa de la norma jurídica objetiva, a fin de hacer efectivo el imperio de la legalidad y de la justicia en el funcionamiento administrativo, así como la protección de los intereses de los administrados; la autoridad debe respetar los derechos y libertades de los particulares, someterse al Derecho preexistente; la autoridad tendrá que verificar

los hechos y los valorará en forma objetiva; tendrán que estar justificados en preceptos jurídicos, hechos, conductas y circunstancias que originaron dicho acto, la autoridad al no tomar en cuenta este principio cuando emite una resolución, afecta el interés general, pues deja de actuar con base en preceptos jurídicos; significa que actúa fuera de las facultades que le otorga la ley para emitir el acto de molestia, abandona el imperio de la legalidad y la justicia en el funcionamiento administrativo y omite el respeto a los derechos y libertades de los particulares; por eso es necesario que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, analice de oficio la incompetencia de la autoridades que emiten una resolución; con el fin de que el Tribunal no dé valor legal a los actos de autoridad que estén viciados, es decir, que no cumplan con los requisitos de ley, que en el caso es la incompetencia, ya que al darle valor legal, en parte alentarían prácticas viciosas como los actos emitidos por autoridades que carecen de facultades para hacerlo, y estas aprovecharían las practicas viciosas y el Tribunal se convertiría en partícipe de esas conductas irregulares al otorgarles valor legal, pues carece de la facultad de analizar de oficio todas las incompetencias que marca el artículo 238 fracción I del Código Fiscal de la Federación.

La vinculación que debe haber entre el principio de verdad material y el análisis oficioso de la incompetencia de las autoridades, que tendrá que realizar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consiste en que en base a este principio se deben de tomar en cuenta todos los elementos posibles, para resolver lo que legalmente corresponda y el tribunal deberá allegarse de todos los elementos con el fin de tomar una decisión justa, al existir un vinculo entre este principio y la suplencia de la queja que pretendemos dotar al Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa de que pueda analizar de oficio todas las incompetencias de los actos que dicten las autoridades, gozaríamos de una Justicia Administrativa mas justa y equitativa pues el Tribunal no daría valor legal a actos que no reúnen los requisitos de ley, como en el caso es la competencia de una autoridad para emitir dicho acto.

Por último, el principio de oficiosidad ordena el desarrollo en cuanto estime conveniente para el esclarecimiento y resolución de los asuntos según la ley y la justicia, se trata de comprobar los hechos alegados, a través de la práctica de oficio, de pruebas pertinentes, como sería el análisis que realizaría el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la incompetencia

de las autoridades que emiten, tramiten o dicten un acto que afecte la esfera jurídica de los gobernados, esto con el fin de satisfacer el interés público que consiste en una impartición de justicia apegada a la ley y a una verdad material, en donde se respeten los derechos y libertades de los particulares.

Con este planteamiento pretendemos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa esté facultado para analizar de oficio la incompetencia de una autoridad que dicte, ordene o tramite un resolución, ello con el fin de cumplir con los principios de legalidad objetiva, oficiosidad y verdad material que reglamentan el procedimiento administrativo y que a su vez deben de regir el procedimiento contencioso administrativo, ya que estos principios están contenidos en la seguridad jurídica de cada individuo.

## CAPÍTULO V

### ANÁLISIS DE LAS CAUSALES DE ILEGALIDAD CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 238 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

La doctrina que se ha encargado de analizar el proceso contencioso administrativo federal, ha reconocido varias causales de legalidad, una es la legalidad externa que a su vez se divide en la incompetencia y el vicio de forma o de procedimiento; la otra es el control de legalidad interna que trata de los vicios relacionados con la resolución impugnada, constituye el análisis de fondo de la misma y controla la legalidad relativa al objeto del acto administrativo, a los motivos del mismo y al fin de su propio acto, que también se divide en tres apartados: violación a la regla de Derecho, ilegalidad relativa a la motivación del acto; y el desvío de poder y de procedimiento.

Analicemos el control de legalidad externa.

*Incompetencia.*- la causal de incompetencia ha sido establecida en los siguientes términos:

Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado y la falta de aptitud de un funcionario para llevar a cabo un acto que podría ser hecho, pero que debería de serlo por otro funcionario.

Auby y Drago, en su tratado sobre el contencioso administrativo, definen la competencia "...como la aptitud jurídica de los individuos o de los organismos colectivos que constituyen las autoridades administrativas para llevar a cabo actos jurídicos a nombre de una persona pública".<sup>22</sup> Ella constituye en consecuencia, un título jurídico que permite, bajo ciertas condiciones y con ciertos límites, llevar a cabo actos imputables a la persona pública.

---

<sup>22</sup> Cfr. Acosta Romero Miguel, op. cit., p. 838.

Por su parte, Gabino Fraga sostiene que la "competencia en Derecho Administrativo tiene una significación idéntica a la capacidad en derecho privado; es decir, el poder legal de ejecutar determinados actos. Constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración".<sup>23</sup>

Conviene destacar que ambas definiciones conciben la competencia como el atributo del funcionario que representa a una persona moral. La competencia es la aptitud jurídica de una persona física para representar un órgano del Estado.

En efecto, la competencia corresponde a la persona física, únicamente en tanto al titular del órgano; el funcionario que sustituye a otro asume las obligaciones que el anterior contrajo a nombre del órgano. Bénéoit explica este aspecto de la competencia en la forma siguiente:

La competencia es esencialmente impersonal. Es la misma para todos los funcionarios investidos del mismo empleo. Es independiente del individuo que ocupa el empleo; existe antes de cualquier nombramiento y subsiste en el caso en el que el empleo quede vacante. El Funcionario es solo un medio para ejercer la competencia del empleo que ocupa. Es por ello que el funcionario no puede renunciar a la competencia; ella constituye una carga y no un privilegio. A lo sumo puede haber suplencia legal y delegación de competencia.<sup>24</sup>

De la misma manera en que la Teoría General del Proceso define a la competencia como la medida de la jurisdicción, en Derecho Administrativo, la competencia es la medida de las facultades que corresponden a los órganos, definición del maestro Gabino Fraga.

Para la doctrina del Derecho Administrativo, el tema de la incompetencia comprende dos subtemas:

I.- El de la llamada incompetencia negativa.

II.- El de la teoría de los órganos o funcionarios de hecho.

---

<sup>23</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 18ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 288.

<sup>24</sup> F.P. Bénéoit, *Le Droit Administratif Français*.- Dalloz, Paris, 1968, p. 471. Para Bénéoit " La competencia de un funcionario administrativo es una aptitud que le ha sido conferida para realizar ciertos actos jurídicos a nombre de una colectividad administrativa y sobre un territorio determinado.

### *Incompetencia negativa.*

La causal de incompetencia corresponde a una ilegalidad relativa al autor del acto,<sup>25</sup> por lo tanto en el caso de la incompetencia negativa, la autoridad que dictó la resolución impugnada era competente y sin embargo, el motivo legal en el cual se fundó para considerarse incompetente estaba equivocado al aplicar erróneamente las disposiciones sobre competencia. De manera que la llamada incompetencia negativa no constituye un caso de incompetencia, sino una ilegalidad relativa de los fundamentos de Derecho. No obstante lo anterior, también se puede argumentar que siendo la competencia una obligación impuesta al funcionario, éste viola la regla de competencia cuando pretende desconocerla y niega a actuar en representación del órgano.

### *Teoría de los órganos o funcionarios de hecho.*

Stassinopoulos,<sup>26</sup> Consejero de Estado de Grecia, dice:

La teoría de los órganos de hecho.- La existencia legal del órgano debe ser comprobada con el acta de nombramiento, el cuál confiere a una persona la calidad de órgano del estado. A falta de tal nombramiento, la persona física no declara la voluntad del Estado, sino que actúa como usurpador cuyos actos son desde el punto de vista jurídico, inexistentes.

La inexistencia del órgano da origen a que todos los actos así producidos no tengan valor jurídico; son jurídicos inexistentes.

En el mismo sentido George Vedel<sup>27</sup> afirma:

Caso del acto absolutamente inexistente. Es el acto que nunca ha sido efectuado o que fue dictado por un individuo que no tiene calidad de autoridad o de funcionario público.

<sup>25</sup> Laubadère, André de, *Traite Élémentaire de Droit Administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1967, p. 490.

<sup>26</sup> M. Stassinopoulos, *Traité des Actes Administratifs*, Sirey, Atenas, 1954. pp. 113 y 114.

<sup>27</sup> Vedel George, *Droit Administratif*, Thémis, Paris, 1968, p. 499.

### *Vicios de forma y procedimiento.*

Conviene distinguir entre las formalidades *anteriores al acto* y *las del mismo acto*. Hay dos grandes categorías de vicios de forma, una concerniente a las formalidades precedentes al acto, pero que tienen una incidencia directa sobre su legalidad, las otras, concernientes al acto mismo en tanto que *instrumentum*.

Como puede apreciarse, no cualquier vicio de forma lleva a la nulidad, sino únicamente aquellos que impiden la consecución del fin.

Hay que hacer la distinción entre formalidades substanciales y aquellas que no reúnen esa característica, anulando los actos en los cuales los vicios de forma o de procedimiento se refirían a formalidades substanciales; y debe entenderse que estas se dan cuando una formalidad de omisión o cumplimiento irregular pudo ejercer una influencia sobre la decisión tomada. ¿La forma cuyo cumplimiento ha sido irregular u omisa, podría haber cambiado la resolución final?

El Poder Judicial Federal ha hecho también la distinción entre formalidades substanciales y aquéllas que no reúnen este requisito, llevando únicamente las primeras a la nulidad y conectando el vicio de forma o de procedimiento con el resultado del acto impugnado.

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

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

La primera consiste en señalar que no cualquier vicio de forma o de procedimiento se sanciona con nulidad; es requisito indispensable que la formalidad omitida o cumplida en forma irregular sea una formalidad substancial o como dice la ley, que afecte las defensas del particular y trascienda en el sentido de la resolución. La segunda, señala que la ausencia de fundamentación o motivación se trata como vicio formal.

Para determinar si una formalidad conduce a la nulidad de la resolución impugnada, debe responderse a la interrogación que formula Waline, o sea, "¿la forma cuyo cumplimiento ha sido irregular u omisa, podría haber cambiado la resolución final?"<sup>28</sup>

La Suprema Corte de Justicia considera que las formalidades substanciales son aquéllas que tienen como propósito otorgar una garantía que en opinión del alto Tribunal, deben prevalecer aún y cuando no trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

La propia Corte ha reconocido que en los casos de incompetencia de la autoridad que emite la resolución impugnada, la autoridad de control debe anular lisa y llanamente.

Por último debemos considerar que forma parte del procedimiento, cualquier acto antecedente de la resolución impugnada, a condición que el incumplimiento de la formalidad requerida por la ley o su cumplimiento irregular, influya de tal manera que la resolución pudo haber sido diferente.

#### *Control de la legalidad interna.*

El control de legalidad interna, trata de los vicios relacionados con la resolución impugnada, constituye el análisis de fondo de la misma y controla la legalidad relativa al objeto del acto administrativo, a los motivos del mismo y al fin del propio acto, esta se divide en tres partes:

*I.- Violación a la regla de derecho.*

*II.- Legalidad relativa a la motivación del acto.*

---

<sup>28</sup> Waline M, *Droit Administratif*, Sirey, Paris, 1963, p. 459.

### III.- Desvío de poder y de procedimiento.

*Violación a la regla de Derecho.*- Es la violación de la ley aplicada o que debió aplicarse al emitir la decisión. Violación es la falsa interpretación de la norma jurídica, violación de la ley, o no haberse aplicado la debida.

Para poder ser un medio de anulación, requiere, al mismo tiempo, atentar contra un derecho subjetivo del particular afectado.

Hay que hacer una distinción entre la ilegalidad relativa al objeto del acto administrativo y la relacionada con sus motivos. La primera parte de un control objetivo, la comparación entre el acto impugnado y la ley o con mayor precisión, el orden jurídico. La ilegalidad relativa al objeto del acto significa que "la medida dictada no podía ser tomada".

La afirmación anterior nos conduce a diferenciar entre, el control del objeto del acto y la incompetencia del funcionario que lo dicta, ya que en ambos casos "la medida no podía ser tomada".

Existe violación de la regla de Derecho cuando ningún órgano administrativo puede dictar el acto impugnado; hay incompetencia cuando un conjunto de administradores pueden dictar el acto, pero es necesario saber cuál, de entre ellos, tiene la aptitud jurídica de dictarlo. O dicho en otros términos, el acto hubiera sido válido de haberse dictado por la competente.

Esta causal ha transitado de la violación de la ley *strictu sensu* a la violación del Derecho en sus diversas manifestaciones: constitución, tratado, ley, costumbre, principios generales de Derecho, reglamento, otro acto administrativo individual dirigido al particular, contrato administrativo, cosa juzgada.

Según, Auby y Drago, "la violación de la regla de derecho consiste en el hecho de que un acto administrativo derogue una regla jurídica de valor superior".<sup>29</sup> La violación de la ley, del reglamento o de la cosa juzgada constituyen los casos más comunes.

Los Estados Unidos así como Canadá tienen esta causal referida en forma amplia al Derecho y no únicamente a la ley. Así la del primer país citado preceptúa:

- a) Cuando se dictó la resolución en contravención con las disposiciones jurídicas.<sup>30</sup>

Por otra parte en Canadá la misma causal dice así:

- b) Vicios o errores de Derecho que trasciendan al sentido de la resolución.<sup>31</sup>

Conforme a la pirámide normativa, en la cúspide se encuentra la Constitución; a primera vista parecería normal que el control de legalidad comprendiera la Ley Fundamental; sin embargo, la mayoría de los países establecen límites que impiden a los jueces dejar de aplicar una ley por considerarla violatoria de la Constitución. México ha adoptado un sistema de control de centralizado de la Constitución y los tribunales administrativos no pueden dejar de aplicar una ley por considerarla inconstitucional, inclusive cuando el Poder Judicial Federal, en amparo, ya la consideró inconstitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha permitido lo que podríamos calificar como control difuso de constitucionalidad y que a primera vista parece ser una excepción al principio señalado: el juez tiene que aplicar la ley aún y cuando la considere inconstitucional.

Nuestro Máximo Tribunal ha resuelto que si una ley no contempla la garantía de audiencia, la autoridad, no obstante, esta obligada a concederle al particular afectado dicha garantía, aplicando directamente la Constitución. También, en materia de conflicto de leyes en el tiempo, la jurisprudencia obliga a todas las autoridades a no aplicar retroactivamente la ley; sin

---

<sup>29</sup> Citados por Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, p. 839.

<sup>30</sup> Giesze Graig. R, *El Nuevo Sistema de Solución de Controversias en Materia de Antidumping y Cuotas Compensatorias del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Universidad Autónoma de México, 1995, p. 240.

<sup>31</sup> *Idem.*

embargo, debe distinguirse entre la ley correcta, que no es intrínsecamente retroactiva, y que puede, por error, aplicarse retroactivamente; de aquella, en la que el legislador previó una aplicación que el particular afectado considera retroactiva que podríamos denominar la ley incorrecta aplicada correctamente conforme al deseo explícito del legislador. En este último caso el juez de control de legalidad no puede dejar de aplicar la ley mientras ésta no sea derogada.

#### *Legalidad relativa a la motivación del acto.*

En Derecho Civil, los términos de motivo o de fin son considerados como sinónimos y el término de causa se les acerca mucho. Estos tres términos se sitúan más o menos en una cierta zona de subjetividad, correspondiente a la autonomía de la voluntad. En Derecho Administrativo se distingue de manera muy clara el motivo y el fin. Los motivos que algunas veces llamamos causa o base legal del acto y que son absolutamente independientes de la psicología de su autor. El fin, por el contrario, es la intención subjetiva que anima al autor del acto. Lo anterior explica que el control de motivos opere junto con la causal de violación de la ley.

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

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.

Esta fracción comprende dos causales, la de ilegalidad en los motivos y la violación de la regla de Derecho. La casación italiana elabora la causal de violación de la norma de la siguiente manera: "Violación o falsa aplicación de normas de Derecho". Para Carneelutti ... "Falsa aplicación es su aplicación a un hecho no conforme a su hipótesis... Violación es, por tanto, error de fondo en las premisas de derecho de la sentencia; falsa aplicación, es error en la consecuencia. Una y otra especie se comprendían en el concepto del error de derecho, el cual debe a esto su relevancia, a diferencia del error de hecho, como motivo de casación, que es un error más peligroso por su idoneidad para propagarse de sentencia en sentencia a través de la autoridad de la anterior,

(auctoritas rerum similiter iudicatarum) y, por tanto, interesa su corrección más que el error de hecho".<sup>32</sup>

En el ejercicio de las facultades discrecionales, la ley confiere al administrador, el arbitrio que le permite decidir libremente sobre la oportunidad de tomar una determinada medida administrativa; en ocasiones, la ley, además, faculta al administrador para apreciar sin restricciones la intensidad o la extensión de dicha medida. Jean Rivero justifica la necesidad de la existencia de facultades discrecionales con los siguientes argumentos:

Si las exigencias de la legalidad se extendieran a todos los elementos de la acción administrativa, ésta sería puramente pasiva; el papel de la administración se reduciría a la elaboración mecánica de actos impuestos a ella por reglas generales; toda libertad de apreciación, toda iniciativa, les serían prohibida. En la realidad no es así; la sumisión de la administración al derecho deja subsistir en su beneficio una zona de libertad; es el poder discrecional.<sup>33</sup>

El propio Waline<sup>34</sup> señala los límites del poder discrecional:

- 1.- Puede haber incompetencia.
- 2.- El acto se puede anular por vicio del procedimiento, si la ley obliga a ciertas formalidades previas.
- 3.- Si la autoridad competente, respetando formas, toma una decisión contraria a Derecho.
- 4.- Si la ley subordina la decisión a que ciertas condiciones se llenen previamente y ello no sucede, los motivos del acto son ilegales.
- 5.- el caso de desvío de poder.

---

<sup>32</sup> Carnelutti Francesco, *Instituciones del Proceso Civil*, Ediciones Jurídicas de Europa-América, Buenos Aires. Volumen II. P. 260.

<sup>33</sup> Rivero Jean, *Droit Administratif*, 3a. ed., Dalloz, París, 1965, pp.. 77 y 78.

<sup>34</sup> *Op. cit.*, p. 451.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha controlado la facultad discrecional de las autoridades competentes en la imposición de sanciones por infracción a las leyes fiscales, cuando los motivos legales o de hecho no le parecen suficientes, procediendo inclusive, a determinar la sanción que substituye a la anulada. Lo anterior lo ha hecho, no conforme a la causal de ilegalidad en los motivos como parecería ser lo congruente, sino con base en una concepción especial del desvío de poder.

La causa legal del procedimiento son los motivos de hecho y de Derecho. El acto es ilegal si dichos motivos no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada.

La ilegalidad en los motivos no necesariamente lleva a la nulidad, pues debe distinguirse entre motivos sobreabundantes y motivos determinantes y solamente la ilegalidad de los últimos produce nulidad. A la inversa, la ilegalidad del motivo determinante conduce a la nulidad del acto, no obstante que los demás motivos fueran correctos.

#### *Desvío de poder y procedimiento.*

Para Jean Rivero, "el desvío de poder es el vicio que tacha de nulidad un acto por el cual la administración, desconociendo las reglas, ha buscado un fin diferente a aquel que el Derecho le asigna, desviando así de su fin legal las facultades que le han sido confiadas".<sup>35</sup>

Un acto administrativo puede ser dictado por una autoridad competente, respetando todas las formalidades y aplicando correctamente la ley; sin embargo, el acto puede ser ilegal, por desvío de poder o más correctamente de competencia, en los casos en que el autor del acto lo dictó con un propósito diferente de aquel para el cual la ley le confirió dicha competencia. En el desvío de poder se lleva el control jurisdiccional al extremo. " Al examinar el sistema de causales vimos como este control se despliega progresivamente de manera cada vez más fina. El control sobre la competencia es simple. El control sobre las formas es un poco más refinado, puesto que hay que distinguir entre formas substanciales y formas no substanciales.

---

<sup>35</sup> Rivero, *op. cit.*, p. 531.

Existe una variedad de desvío de poder que se conoce con el nombre de desvío de procedimiento y que consiste en realizar un procedimiento con un propósito diferente de aquel que prevé la ley, como pudiera ser el caso de alguna auditoría que incurriera en los vicios en relación con el desvío de poder tradicional.

El desvío de poder es una ilegalidad por ausencia de motivos de derecho o por motivos erróneos, ya que dicha resolución carece de motivo legalmente suficiente para provocarla, ya que la apreciación discrecional del motivo hecha por la autoridad administrativa es incorrecta.

La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación ha desarrollado el concepto de desvío de poder en el sentido de que la sanción debe ser proporcionada a dos factores esenciales: a) la gravedad de la infracción y b) las posibilidades económicas del infractor. Así, dicho Tribunal ha resuelto que es indispensable advertir que el poder de libre apreciación que la ley o reglamento dejan al agente público, no debe de ser arbitrario, sino que debe tener un límite inspirado en el interés general, que reclama que las multas no sean desproporcionadas en relación con la gravedad de la falta y las posibilidades económicas del infractor, para cuyo efecto es indispensable la apreciación de la situación de hecho en que aquél se encuentre.

Las modalidades según las cuales puede manifestarse el desvío de poder son muy diversas; sin embargo, pueden ser agrupadas en dos clases distinguiendo los dos tipos de finalidades legales a las cuales la actividad administrativa debe conformarse: al fin de interés general común a todos los actos administrativos; los propósitos de los particulares.

Por su parte, Fraga<sup>36</sup>, refiriéndose a las facultades discrecionales, explica que siempre tienen un límite, que en el caso extremo que no esté señalado en la misma ley o implícito en el sistema que ésta adopta, existe siempre en el interés general que constituye la única finalidad que pueden perseguir las autoridades administrativas.

Al concebir al desvío de poder como una forma de controlar la facultad discrecional o arbitrio de las autoridades administrativas.

---

<sup>36</sup> Fraga, *op. cit.*, p. 100.

*Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.*

Es en este contexto, que el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, dispone expresamente que:

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

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

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

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

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

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

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

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

De la lectura del artículo 238 de Código Fiscal de la Federación podemos analizar las causales de ilegalidad de una resolución administrativa, las que están plasmadas en cinco fracciones.

En la primera fracción menciona la causal de la incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución, es decir, que para que una autoridad pueda emitir una resolución que afecte la esfera jurídica del gobernado es necesario que haya un ordenamiento legal que faculte a ésta para causar un acto de molestia, pero no solamente debe ser competente para emitir una resolución sino para dictar u ordenar o tramitar el procedimiento del que deriva la resolución, esto con el fin de proteger la garantía de legalidad consagrada en los artículo 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

Esta ilegalidad comprende tres actos de incompetencia: de la autoridad que la dictó (invasión de funciones de orden jerárquico), es el más frecuente de observarse y se presenta cuando el acto es emitido por quien tiene atribuida la facultad que está ejerciendo.

Incompetencia por invasión de funciones *ratione personae*, cuando una autoridad administrativa ejerce funciones que corresponden a otra con la que no existe vínculo jerárquico.

Invasión de funciones *ratione loci*, cuando la autoridad actúa fuera del área geográfica que legalmente tiene asignada.

Incompetencia por invasión de *rationi temporis*, que se presenta cuando se toman decisiones por funcionarios que han dejado de serlo o que deben cesar de inmediato en el cargo.

La segunda causal de incompetencia, que es del funcionario que haya ordenado el procedimiento impugnado, se presenta de las siguientes formas:

1.- Carencia de las atribuciones que se ejercen, ordenándose el inicio de un procedimiento que desemboca en una resolución que lesiona interés de un particular.

2.- 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.

La incompetencia puede provenir no solo 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.

También puede haber incompetencia de la autoridad que tramitó el procedimiento que se deriva la resolución por impugnarse.

En conclusión, toda incompetencia de funcionario que dicte u ordene o tramite un procedimiento del que se derive una resolución que afecte la esfera jurídica del gobernado, será ilegal puesto que vulnera las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal de los estados Unidos Mexicanos.

La incompetencia de la autoridades para dictar, tramitar u ordenar cualquier procedimiento del que deriva una resolución, constituye el reconocimiento de un vicio material y no formal.

En esta causal el sentido de la sentencia que emita el Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con el artículo 239 fracción II, será la de declarar la nulidad de la resolución impugnada.

En la segunda fracción habla de la causal de la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación; en esta fracción, se tutelan las garantías del 14 constitucional, en este caso el sentido de la sentencia que emita el Tribunal Fiscal será el de declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad la cumplirá. La nulidad será para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución.

Tanto la fracción anterior como la siguiente regulan la hipótesis que se traduce en el incumplimiento de las formalidades del procedimiento que consagra la Constitución Federal.

En la tercera fracción, los vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, serán las causales de ilegalidad; cuando se esté en una situación de esta naturaleza la sentencia será al igual que la fracción anterior, la de declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad que emitió la resolución, reponga el procedimiento o emita otra resolución con todos los requisitos del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.

La cuarta fracción menciona, que 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 la debidas, una resolución al caer en este supuesto será ilegal, y la sentencia definitiva que emita el Tribunal Fiscal de la Federación podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada, nulidad que será lisa y llana. Se dejan de aplicar las normas relativas en cuanto a su competencia.

La quinta y última fracción menciona la causal de ilegalidad de una resolución administrativa cuando ésta sea dictada en ejercicio de facultades discrecionales que no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades; esta causal de anulación es específicamente conocida como desvío de poder. Ésta 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 bien 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).

Los actos en cuya formación gocen de discrecionalidad las Autoridades Administrativas no escapan del control que ejercen los Tribunales del País.

El penúltimo párrafo del artículo 238 de Código Fiscal de la Federación contiene la suplencia de la queja, introducida en enero de 1996, suplencia deficiente como podemos observar, ya que reza que 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 y motivación en dicha resolución, este párrafo está relacionado con la fracción primera de este artículo pero solo parcialmente, puesto que omite analizar de oficio la competencia de la autoridades al ordenar o tramitar un procedimiento del cual va a derivar una resolución, debemos recordar que la competencia de cualquier autoridad es una cuestión de orden público y por lo tanto deben estudiarse de oficio.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá analizar de oficio aquellas resoluciones que consideren estén dictadas por una autoridad incompetente o que carezcan de total fundamentación y motivación, esto con el fin de respetar la garantías individuales consagradas en nuestra máxima Ley.

El último párrafo prohíbe que órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidas en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio la causales a que se refiere este artículo, esto con el fin de conservar la soberanía de los asuntos internos de la Nación.

Con el fin de hacer un análisis más exhaustivo anexo algunas jurisprudencias emitidas por diferentes tribunales, en distintos lugares del país, pero todas ellas interpretando la causales de ilegalidad consagradas en el artículo 238 de Código Fiscal de la Federación.

Tercera Época.

Instancia: Sala Regional Sureste.(Oaxaca)

R.T.F.F.: Año VIII. No. 86, febrero 1995.

Tesis: III-TASR-XV-191

Página: 66

*TRIBUNAL FISCAL FEDERAL. SU COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE SE IMPUGNA, EN CUANTO A SU LEGALIDAD.*- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como por lo dispuesto por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, no existe ningún impedimento para que este Tribunal conozca de la legalidad del acto combatido, pues mediante dicho precepto se establece la competencia de este Tribunal para conocer los juicios interpuestos en relación con diversos actos administrativos de los ahí detallados, los cuales, pueden estar afectados de nulidad, ya por incompetencia del funcionario que los dictó, ordenó o tramitó el procedimiento del que deriva dicha resolución; por omisión o incumplimiento de la formalidad exigida por las leyes, que afecte las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación; por vicios del procedimiento que igualmente afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, 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 aplicadas o dejó de aplicar las debidas cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiere dichas facultades. Causales de nulidad que se traducen en incumplimiento de una serie de requisitos constitucionales que consagran los artículos 14 y 16 Constitucionales, como son las garantías concedidas a los particulares frente a los actos de la Administración Pública, por lo que no existe duda de que el Tribunal sí tiene facultades para analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto administrativo, puesto que una cosa es juzgar sobre si la resolución impugnada viola directamente garantías individuales y otra muy distinta es determinar si dicho acto se emitió con apego o no a la Ley aplicable (55).

Juicio No. 489/93.- Sentencia de 27 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: María de los Ángeles Garrido Bello.- Secretario: Lic. Jesús Rodríguez Hernández.

Tercera Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año IV. No. 41, mayo 1991.

Tesis: III-TASS-2125

Página: 44

*GARANTÍA DE AUDIENCIA.- VIOLACIÓN POR PARTE DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.- SU EXAMEN EN EL JUICIO FISCAL NO ENTRAÑA ASPECTOS DE CONSTITUCIONALIDAD.-* Si la Sala de conocimiento resuelve que la autoridad administrativa no respetó la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional durante el procedimiento de investigación que culminó con la emisión de la resolución impugnada y, por tal razón, declara su nulidad, no rebasa su competencia, en virtud de que este Tribunal es competente para examinar la constitucionalidad de los actos administrativos, inclusive por no haberse respetado la garantía de audiencia durante el procedimiento previo a su emisión, máxime que las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación establecen como causales de ilegalidad de una resolución administrativa, que se afecten las defensas del particular, sea por omisión de los requisitos formales exigidos en leyes, o bien, por vicios del procedimiento, hipótesis que se traduce en el incumplimiento de las formalidades del procedimiento que consagra la Constitución.(15)

Revisión No. 2574/87.- Resuelta en sesión de 17 de mayo de 1991, por unanimidad de 7 votos.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Lic. Avelino C. Toscano Toscano.

Séptima Epoca

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 217-228 sexta parte

Página: 412

*NULIDAD LISA Y LLANA Y NO PARA EFECTOS.* Es fundado el argumento que vierte la quejosa respecto a que la nulidad de que adolece la resolución impugnada en el juicio natural, debió ser lisa y llana y no para efectos como indebidamente lo estimó la Sala responsable, en tanto que el precepto legal en que se apoyó el Instituto Mexicano del Seguro Social para imponer el crédito fiscal a la empresa quejosa, era inaplicable por encontrarse derogado, circunstancia que en si misma implica que dicha situación encuadra en la hipótesis prevista en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, pues dejó de aplicar, como se subraya en la sentencia reclamada, las normas relativas en cuanto a competencia de facultades del nuevo texto de la Ley del Seguro Social vigente a partir de mil novecientos ochenta y cinco, dado que el ejercicio de las facultades determinadoras del crédito, su emisión y notificación se efectuaron a partir de julio de mil novecientos ochenta y cinco y durante el siguiente, de modo que ciertamente conforme lo dispuesto en el último párrafo del artículo 239 del código tributario, no se estaba en el caso de declarar la nulidad para el efecto de que se emitiera nueva resolución, puesto que esto sólo ocurre en los supuestos previstos en las fracciones II, III y V del referido artículo 238.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 530/87. Industrial de Camas, S. A. 21 de octubre de 1987.

Unanimidad de votos. Ponente: Ernesto Rosas Ruiz. Secretario: Jesús S.

Fraustro Macareno.

Séptima Época

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 217-228 sexta parte

Página: 607

*SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EFECTOS DE LA NULIDAD POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD.* Cuando la sentencia de la Sala Fiscal se basa sustancialmente en la incompetencia de la autoridad para emitir las liquidaciones cuestionadas, constituye el reconocimiento de un vicio material y no formal, lo que visto a la luz del Código Fiscal de la Federación, la causal de nulidad citada no admite efecto alguno según lo previenen la fracción I del artículo 238 y el último párrafo del artículo 239, ambos del citado ordenamiento.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1107/84. Picolli, S. A. 1o. de octubre de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

Séptima Época

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 187-192 sexta parte

Página: 101

*NULIDAD DE RESOLUCIONES POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD EMISORA. LA SALA FISCAL DEBE DECLARARLA EN FORMA LISA Y LLANA Y NO PARA EFECTOS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 238, FRACCIÓN I Y 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).* 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 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 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.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 266/84. Javier Mejía Argüelles. 25 de septiembre de 1984.  
Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario:  
Guillermo Antonio Muñoz Jiménez.

Séptima Época

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 205-216 sexta parte

Página: 179

*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: éstos, 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 declarado inconstitucional cuando la autoridad haya violado las garantías consagradas por la Constitución en favor de todos lo gobernados, como la fundamentación, la motivación y la audiencia, entre otras. Igual sucederá cuando se contravenga alguno de los principios generales de derecho, porque la decisión de la autoridad parezca ilógica, irracional o arbitraria, o bien que contraríe 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 consecución 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.

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

Amparo directo 297/86. Recuperadora de Limas de Acero, S. A. 15 de abril de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

En conclusión, del análisis de las causales de ilegalidad contenidas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, podemos decir que una resolución administrativa es ilegal cuando sea dictada, ordenada, tramitada o dictada por una autoridad incompetente, cuando los hechos que la motivaron no fueron realizados, 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, esto es que la ley no se aplicó al caso en concreto o bien no se cayó en la hipótesis que marca la ley para determinadas conductas o hechos generadores del particular, cuando una resolución administrativa caiga en cualquiera de estas dos causales, la sentencia definitiva que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrá declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, esto con base el artículo 16 constitucional que reza:

*Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

En relación con el 38 del código Fiscal que a la voz dice

*Artículo 38.-* Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito.

II. *Señalar la autoridad que lo emite.*

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

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

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

Si una resolución administrativa carece de estos requisitos, y cae en las causales del artículo 238 fracción I y IV, será ilegal y la sentencia deberá declarar la nulidad lisa y llana.

Mientras que en las demás causales que marca el artículo antes referido, omisiones de requisitos formales, vicios en el procedimiento que afecte la defensa del particular o trascienda en el sentido de la sentencia, o la resolución dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley les confiera dichas facultades, el sentido de la sentencia que dicte el Tribunal Fiscal, podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en los que la autoridad deba cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales, la nulidad será para efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución.

Desde un punto de vista racional, parece que la mejor presentación consiste en presentar las causales en función de las modalidades de ilegalidad correspondientes a los diferentes elementos del acto administrativo, se pueden distinguir:

- 1.- La ilegalidad relativa al autor del acto (incompetencia).
- 2.- Ilegalidad relativa a las formas y al procedimiento ( vicio de forma).
- 3.-Ilegalidad relativa al fin perseguido ( desvío de poder).
- 4.- Ilegalidad relativa al objeto del acto.
- 5.- Ilegalidades relativas a los motivos del acto.

## CAPÍTULO VI

### LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PROCEDIMENTAL Y PROCESAL

La Suplencia de la Queja para unos tiene un carácter proteccionista, es antiformalista y de aplicación discrecional que tiene su origen en dos omisiones parciales o totales de la demanda, siempre en beneficio del quejoso y nunca en su perjuicio; para otros tiene lugar cuando el quejoso, por error o ignorancia, no hizo valer la garantía individual que de manera manifiesta se ha violado en su perjuicio, para otros, constituye una salvedad al principio de estricto Derecho, lo que implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos, por consiguiente, existe integra solución de una carencia, reparación de una imperfección; otro sector de la doctrina concibe a la Institución como aquella a través de la cual se suplen las omisiones, imperfecciones o irregularidades de la demanda, y otra parcela de los estudios de la materia considera que la Suplencia de la Queja debería operar sólo por imperfección y no por omisión.

Las anteriores ideas se sintetizan en que la suplencia de la deficiencia de la queja consta de:

- a) Omisiones totales o parciales de la demanda.
- b) Errores o ignorancia de violaciones que no se exponen en la demanda
- c) Salvedad al principio de estricto derecho, al no ceñirse el juez a la litis, ya que hay de su parte integración o solución a una carencia o corrección de una imperfección.
- d) Suplencia de las omisiones, imperfecciones o irregularidades de la demanda.

Por suplencia de la deficiencia de la queja debe entenderse que el quejoso expuso lo que combate, los antecedentes o hechos del caso, las violaciones de derecho que en su perjuicio se han cometido y las pruebas que demuestran las violaciones expuestas.

Puede suceder, y esto se observa con frecuencia, que las violaciones de Derecho que se hacen valer estén mal desarrolladas o incompletas; observa entonces el juzgador que del examen de las pruebas que obran en el expediente, se desprende que el quejoso no expuso la violación de garantías que demuestra una de ellas.

La deficiencia de la queja es una figura jurídica conforme a la cual, en el Derecho mexicano, el tribunal está autorizado para subsanar las deficiencias observadas en las defensas del particular, con que pueden traer consigo la violación en su perjuicio de garantías individuales.

Como esta figura la recoge nuestra Constitución Federal, debiendo reglamentarla la Ley de Amparo, se entiende que la contraparte es un órgano jurisdiccional o el Estado mismo, únicos que con sus actos pueden incurrir en violaciones de garantías individuales que consagran los 29 primeros artículos de la Constitución.

La duda que ha surgido es hasta dónde llega la libertad del Tribunal Federal para invocar esta figura, subsanando con ella las deficiencias que en su opinión existen en la defensa del particular. ¿Puede sustraerse totalmente de las defensas expuestas? ¿La deficiencia de la queja surge de los hechos expuestos o agravios invocados o del examen de las pruebas presentadas, pero mal expuestas, alegados o examinados?

Cuántas veces se le ha explicado al juzgador el problema con alegatos que él rechaza afirmando: "Pero esto que me está usted explicando no lo expresó en su demanda ", y cómo decirle: " Es cierto pero tiene su apoyo en los hechos del caso o se desprende de tal agravio, o de equis prueba que obra en el expediente", con lo cual se está admitiendo que si bien la defensa es deficiente, el juzgador puede suplirla, pues de no hacerlo, se consumará la violación de garantías constitucionales; es decir, se le pide al Tribunal que mediante la suplencia de la queja se mejoren las defensas expuestas.

Salvo el caso de los actos que afecten a los ejidos o a núcleos de población o a los ejidatarios o comuneros, en los que expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la suplencia de la queja en su máxima expresión, sin limitación o restricción alguna, en las demás ramas del Derecho se aprecia que la aplicación de dicha figura queda al arbitrio de la autoridad judicial federal, si es que llega a reparar en la deficiente defensa que el particular ha hecho, porque no siempre ella o el abogado patrono reparan en la mala defensa.

Analicemos la posición que guarda la suplencia de la queja en la legislación en México, el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, nos expreso lo siguiente:

Veamos la posición que guarda el derecho mexicano frente a la suplencia de la queja, partiendo de la Constitución para pasar enseguida a preceptos de la Ley de Amparo, al criterio de la doctrina mexicana y a los fallos del Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales Colegiados de Circuito y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de anulación.

*Artículo 107.*-Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

De la transcripción de la fracción II se observa que la suplencia de la queja sólo surte a favor de los particulares, pero para el administrativista mexicano Nava Negrete no, es así, al sostener: "es oportuno subrayar que la suplencia de la queja en su origen se da para los

promovientes del amparo que son los particulares o individuos señalados, no se da para las partes en el amparo, que incluiría a las autoridades demandadas".<sup>37</sup>

Y agrega: "Empero, el juicio de amparo ha evolucionado y hoy se pueden promover además de los individuos, personas físicas, por las personas morales oficiales, es decir, por el gobierno, por la administración pública, por las autoridades públicas, "cuando el acto o la ley que se reclamen afecten los intereses patrimoniales de aquéllas" (artículo 9 Ley de Amparo). Esto explica por qué la suplencia de la queja también beneficia a las autoridades cuando son quienes promueven el amparo".

Lo que se confirma, sigue afirmando Nava Negrete, a partir del contenido normativo del primero y último párrafo del artículo 9° bis; debido a que: "el mismo último párrafo se refiere no sólo a particulares sino a quejosos que comprende a las autoridades quejosas".<sup>38</sup>

En suma la suplencia de la queja en el juicio de amparo ya no es una institución privativa de los particulares inválidos de defensa jurídica, ahora se extiende a personas morales privadas que sí tienen o pueden tener amplia capacidad o medios para conseguir la adecuada defensa de sus intereses, con la asistencia jurídica de los mejores amparistas. Ni se diga de las autoridades, actores en el amparo, su posición es de privilegiada defensa.

Y continúa diciendo: "Ha cambiado la filosofía primigenia de la suplencia de la queja. Ahora el estado de indefensión en que se encuentra el quejoso y la declarada inconstitucionalidad de una ley por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, son otras razones o causas que obligan al juez de amparo a aplicar la suplencia".

Y concluye sosteniendo: "En tales condiciones siempre habrá suplencia de la queja en todo amparo según el texto del artículo 76 bis de la Ley de Amparo."<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup>Nava Negrete Alfonso, "Suplencia de la deficiencia de la queja en el juicio contencioso Administrativo", conferencia publicada en el *Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, enero-marzo 1990, p. 14.

<sup>38</sup> Nava, *op. cit.*, p. 15.

<sup>39</sup> Nava, *op. cit.*, p. 18.

El que la Ley de Amparo otorgue un medio de defensa ante los Tribunales Colegiados de Circuito o el Pleno de la Corte, en contra de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación o Juzgados de Distrito o Tribunales Colegiados, en los casos que precisa dicho ordenamiento, no concluye de ello, que la suplencia de la queja opera inexorablemente a favor de las autoridades administrativas, ya que el artículo 107 en su fracción II alude exclusivamente a particulares, no a entes públicos, y la Ley de Amparo no puede ir más allá de la propia Constitución y mucho menos leyes estatales o locales, otorgando ese derecho a sus tribunales de lo contencioso administrativo.

Si aceptamos la tesis de Nava Negrete descubrimos que cuando la parte actora o quejosa sea el Estado y éste esté representado por una Secretaría de Estado u Organismo Descentralizados y la otra parte sea un trabajador, la suplencia de la queja puede operar en beneficio de aquél y en perjuicio de éste.

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXXV

Página: 2742

*SUPLENCIA DE LA QUEJA, TRATÁNDOSE DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE (REGLAMENTOS).* La suplencia de la queja prevista por el artículo 107 constitucional y su correlativo al 76 de la Ley de Amparo, no fue creada en favor del juzgador, ni la misma se refiere a un error, por intrascendente que sea, sino a casos en los que "el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte", y un reglamento, por su origen, naturaleza y finalidades, no es una ley.

Amparo administrativo en revisión 659/55. Fernández Hernández Francisco. 29 de septiembre de 1955. Unanimidad de cinco votos. Relator: Alfonso Francisco Ramírez.

Que las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia aparezcan supliendo la queja a favor de la administración pública; ello, bien podemos sostener que siempre ha estado en su derecho, y de ahí, quizás, el comentario de Eduard S. Corwin en su obra *La Constitución Norteamericana y su actual significado*: "En efecto, la Suprema Corte, mediante sus decisiones interpretativas de la Constitución, altera constantemente el efecto práctico y la aplicación de la misma. Como lo expresa Woodrow Wilson, la Suprema Corte es "una especie de Convención Constituyente en sesión continua".

El que en forma constante los Tribunales Judiciales Federales Mexicanos acudan en auxilio del Ejecutivo Federal, mediante el abuso de la deficiencia de la queja, origina desconfianza de su verticalidad cuando dicho poder manifiesta verdadero interés en que determinados conflictos se decidan a su favor a través de sentencias que dejan perplejos, a los quejosos.

La ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, Ley de Amparo, nos dice, en sus numerales 76 bis, 78 y 79, lo siguiente:

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

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

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

III.- En materia agraria, conforme lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

IV.- En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.

V.- En favor de los menores de edad o incapaces.

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

La primera causal de suplencia de la queja, prevista en la fracción I del artículo 76 bis, la han aplicado los Tribunales Colegiados de Circuito cuando el quejoso, contra los actos de las Salas del Tribunal Fiscal de Federación, omite invocar la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que acaba de establecerse y que sólo es del conocimiento del

último particular que con su juicio la formó y de los tribunales judiciales federales por la difusión que de dicha jurisprudencia hace la Suprema Corte de Justicia entre ellos, pero ignorada por el actor impugna el fallo que apoya la legalidad del precepto aplicado, mismo que se ha declarado inconstitucional.

La segunda causal, en Materia Penal, busca proteger al reo en las deficiencias que en su perjuicio incurrió su defensor, aun ante la ausencia de conceptos y agravios.

En la tercera causal, en Materia Agraria, se busca proteger al ejidatario o ejido o núcleo ejidal, con motivo de las deficiencias que en su defensa se suscitó al acudir a los tribunales judiciales federales.

En la cuarta causal, en Materia Laboral, la suplencia de la queja sólo operará a favor del trabajador nunca en beneficio del patrón.

En la quinta causal, tratándose de los menores de edad o incapaces, se trata de proteger al máximo con la suplencia de la queja.

La sexta y última causal, hace extensiva la suplencia de la queja a otras ramas del Derecho público, tales como el administrativo o el tributario.

La suplencia de la queja, en las causales previstas en las fracciones II a la IV, opera a favor de los que el administrativista Nava Negrete llama "minusválidos legales", al sostener que "es inequívoca pues la filosofía que orienta la suplencia de la queja respecto a los sujetos que precisa la ley; obreros, campesinos, reos, menores e incapaces, o sea, la de superar la inexistente o insuficiente autodefensa legal que padecen cada uno de estos sujetos".<sup>40</sup>

En el artículo 78, se consigna lo siguiente:

---

<sup>40</sup> Nava, *op. cit.*, p. 16.

*Artículo 78.-* En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada.

En las propias sentencias sólo se tomarán en consideración las pruebas que justifiquen la existencia del acto reclamado y su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

El juez de amparo deberá recabar oficiosamente pruebas que, habiendo sido rendidas ante la responsable, no obren en autos y estime necesarias para la resolución del asunto.

Respecto al artículo 78 – que el Código Fiscal de la Federación de diciembre de 1966, que entró en vigor el 1° de abril del año siguiente y cuyo título IV relativo al juicio de nulidad que se derogó el 31 de marzo de 1983 recogía en el precepto 21° lo que dice el numeral de la ley de Amparo – siempre se había interpretado diciéndose que los tribunales judiciales federales en sus sentencias, examinarán y juzgarán el acto ante ellos impugnado con los mismos elementos que tuvo a su alcance la autoridad administrativa que lo emitió; es decir, no se permitía la introducción de argumentos jurídicos no expuestos en el recurso administrativo y mucho menos, pruebas no ofrecidas y rendidas en éste. Con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, fue criterio constante de sus salas examinar el acto conforme al principio de estricto Derecho, o sea, se sujetarían a juzgar la resolución recurrida, atendiendo a los agravios expuestos y pruebas presentadas.

Segunda Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año I. Nos. 1 a 6, agosto/1978 - julio/1979.

Tesis: II-J-3

Página: 107

*TRIBUNAL FISCAL.- CUESTIONES EXCLUIDAS DE LA CONTROVERSIA SEGÚN EL ARTÍCULO 219 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-*

Cuando una cuestión pudo proponerse, y no se propuso, en el recurso administrativo que dio ocasión a la emisión del acto impugnado ante el Tribunal Fiscal, esa cuestión ya no puede plantearse en la demanda de

nulidad, con arreglo a lo que dispone el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación.

Revisión 494/77/322/77. Aprobada en sesión de 28 de agosto de 1978.

Revisión 67/76/5965/75. Aprobada en sesión de 8 de septiembre de 1978.

Revisión 1098/77/11035/76. Aprobada en sesión de 4 de octubre de 1978.

Pero la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia, en el Amparo directo 3369/83, resolvió:

Séptima Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 181-186 tercera parte

Página: 67

*RECURSO ADMINISTRATIVO, ARGUMENTOS JURÍDICOS QUE NO SE HICIERON VALER EN EL. CUESTIONES NO EXCLUIDAS DE LA CONTROVERSIA ANTE EL TRIBUNAL FISCAL. INTERPRETACIÓN CORRECTA DEL ARTÍCULO 219 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.* Ni gramatical, ni lógicamente, tiene el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación de 1967, la interpretación que pretende darle la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en su jurisprudencia número 3. El hecho de que determinado argumento jurídico no haya sido propuesto en el recurso administrativo en que se dictó la resolución que se impugna de nulidad ante el Tribunal Fiscal, no autoriza a concluir que ese mismo argumento ya no puede plantearse en la demanda de anulación. La jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Fiscal que sustenta lo contrario, fundándose en el artículo 219 del derogado Código Fiscal, es inaceptable, puesto que de la interpretación sistemática de este precepto se infiere que al decir que la resolución impugnada de nulidad se apreciará tal

como aparezca probada ante la autoridad demandada, el artículo se refería a las pruebas y no a los argumentos jurídicos.

Amparo directo 3369/83. Oleaginosas del Sureste, S. A. 12 de abril de 1984.  
Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Con tal motivo, la Sala Superior, cambiando su jurisprudencia, hoy sostiene:

Tercera Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año I. No. 8, agosto 1988.

Tesis: III-TASS-367

Página: 11

*CONCEPTO DE ANULACIÓN.- SI NO SE PLANTEÓ EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, PERO LA AUTORIDAD LO INTRODUCE EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, PUEDE CONTROVERTIRSE EL MISMO EN EL ESCRITO DE DEMANDA.-* Si bien es cierto que en los términos de la Jurisprudencia No. 3 de este Tribunal Fiscal de la Federación en el juicio fiscal no pueden plantearse cuestiones que no se hicieron valer en el procedimiento administrativo, también lo es que no debe quedar excluida de la controversia procesal aquella cuestión que fue analizada e introducida por la propia autoridad en la resolución impugnada, ya que válidamente puede controvertirse en el escrito de demanda.(6)

Revisión No. 2137/86.- Resuelta en sesión de 4 de agosto de 1988, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Genaro Martínez Moreno.- Secretario: Lic. Juan Carlos Gómez Velázquez.

Revisión No. 1786/84.- Resuelta en sesión de 2 de julio de 1986, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Gonzalo Armienta Calderón.- Secretaria: Lic. Ma. Teresa Islas Acosta.

Se considera que en la interpretación tan letrista que se está dando al artículo 78 de la Ley de Amparo no existe suplencia de la queja, lo que origina es que las partes alteren la litis sobre la que versó el recurso administrativo, al permitirse la introducción de nuevos agravios jurídicos no expuestos en el o en el juicio de nulidad, o nuevas causales de inconstitucionalidad de la ley no manifestadas ante el juzgado de distrito al acudirse a éste y después al pleno de la Suprema Corte contra su sentencia.

Por último, el artículo 79 establece:

*Artículo 79.-* La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito y los jueces de distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

52780

El artículo 79 tampoco está relacionado con la suplencia de la queja ya que es común, por error mecanográfico, que se cite un precepto que nada tiene que ver con los que se expresa y corresponde a otro o bien aludirse el artículo 78 y asentarse 68, pero los agravios están relacionados con aquél y no con éste. Error frecuente que se comete cuando el particular acude ante quien formulará su demanda de nulidad o de garantías, al restar uno o dos días para el vencimiento.

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 15 primera parte

Página: 43

*SUPLENCIA DE DEMANDA DEFICIENTE Y SUPLENCIA DE ERROR.* El amparo contra leyes impone una norma de conducta al órgano del Poder Judicial consistente en que, en los fallos que se dicten, sólo deben analizarse los conceptos de violación expuestos en la demanda, sin formularse consideraciones sobre actos que no se reclamen expresamente o que no se relacionen con los conceptos de violación. Es decir, por virtud del principio de estricto derecho, el juzgador no tiene libertad para apreciar todos los posibles aspectos inconstitucionales del acto reclamado o del que debió ser acto reclamado, sino que está constreñido a examinar únicamente aquellos que se traten en la demanda de garantías. Ello equivale a que el juzgador no pueda colmar las deficiencias de la demanda, o las omisiones en que haya incurrido el quejoso en la parte impugnativa de los actos reclamados. Ahora bien, la suplencia de la demanda deficiente es distinta a la suplencia del error, que sí procede aún en los amparos de estricto Derecho, y que es a lo que se refiere el artículo 79 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales. Esta suplencia del error puede darse cuando existe una equivocada cita o invocación de la garantía violada, tanto en su denominación, como en el precepto constitucional que la contenga, y sólo significa que el juzgador puede corregir el error respecto de dicha equivocada cita o invocación, pero sin cambiar los hechos o conceptos de violación expuestos en la demanda. Sin embargo, el imperativo del artículo 79 no opera, no se extiende, a casos en que existe error en lo que debió ser el acto reclamado, pues entonces no hay error en la cita o invocación de la garantía violada, sino se cambiaría propiamente la litis del juicio constitucional para ampliarla a un nuevo acto que no fue reclamado. Consecuentemente, no tiene aplicación a este caso el artículo 79 de la Ley de Amparo.

Amparo en revisión 3023/56. Tomás de Paz y coags. 12 de marzo de 1970. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Carlos del Río.

Veamos que lugar guarda la suplencia de la queja en la doctrina mexicana, el jurista Juventino V. Castro, en su obra *La Suplencia de la Queja Deficiente*,<sup>41</sup> nos dice que la deficiencia de la queja: "...es una institución procesal constitucional, de carácter proteccionista y antiformalista y aplicación discrecional, que integra las omisiones parciales o totales, de la demanda de amparo presentada por el quejoso, siempre a favor y nunca en perjuicio de éste, con las limitaciones y bajo los requisitos señalados por las disposiciones constitucionales conducentes".

El amparista Alfonso Noriega, en su tratado *Lecciones de Amparo*, manifiesta que: "Este principio que rige una categoría específica de sentencias de amparo, debe ser considerado como una excepción o más bien, como una estimación especial del principio de estricto Derecho"; que: "...de acuerdo con el principio de la suplencia de la deficiencia de la queja,... se autoriza al juzgador, cuando se encuentra que se ha violado de una manera manifiesta, una garantía en perjuicio del quejoso y éste, por error o ignorancia, no la hizo valer en sus conceptos de violación, a suplir la omisión o imperfección de la demanda y otorgar el amparo por los conceptos que no fueron mencionados expresamente en la demanda".<sup>42</sup>

Y agrega: "Este principio o bien facultad concedida al juzgador que ha sido llamado *suplencia de la deficiencia de la queja*, o bien, precisión, *suplencia de la queja deficiente...*", *faculta* "... a la Suprema Corte' a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los jueces de Distrito, a suplir el error en que haya incurrido a la parte agraviada en su demanda inicial al citar la garantía que estima ha sido violada en su perjuicio y en consecuencia los autoriza a conceder el amparo por violación de la garantía que realmente aparezca violada; pero, con el distingo fundamental de que esta facultad de corregir el error no autoriza a las autoridades de control a cambiar los hechos o conceptos de violación expuestos en la demanda."

Para el amparista Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra *El Juicio de Amparo*,<sup>43</sup> la facultad de suplir la queja deficiente "...constituye una salvedad al principio de estricto Derecho, conforme a la cual el juzgador de amparo tiene potestad jurídica de no acatar tal principio en las sentencias constitucionales que pronuncia. Por tanto, suplir la deficiencia de la queja implica no ceñirse a los

---

<sup>41</sup> Castro, Juventino V., *La Suplencia de la Queja Deficiente*, México, 1953, pp. 59 y 116.

<sup>42</sup> Noriega Cantú Alfonso, *Lecciones de Amparo*, Tomo II, Porrúa, México, 1997, p. 801.

<sup>43</sup> Burgoa, *op. cit.*, p. 298.

conceptos de violación expuesto en las demandas de amparo, sino que, para conceder al quejoso la protección federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados”.

Y agrega: “La idea de ‘deficiencia’ tiene dos acepciones: la *falta* o *carencia* de algo y la *imperfección*. Por ende, suplir la deficiencia es integrar lo que falta, remediar la carencia o subsanar una imperfección, es decir, completar o perfeccionar lo que está incompleto o imperfecto”.

El magistrado de circuito, en otro tiempo presidente de la Suprema Corte de justicia de la Nación, don Genaro Góngora Pimentel en su obra *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, señala que: “Conforme al principio de suplencia de la queja se autoriza al órgano de control constitucional, a que ciertas materias y en determinadas circunstancias, supla las omisiones, imperfecciones o irregularidades de la demanda de amparo, así como los recursos que la ley establece”.<sup>44</sup>

Este tratadista transcribe en su obra la exposición de motivos del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, que en lo esencial consigna:

La iniciativa que ahora se dictamina, propone el establecimiento de la suplencia de la queja, ello con carácter de obligatorio, lo que trae consigo una mayor protección de los quejosos y recurrentes, y convierte un instrumento más eficaz al juicio de amparo, ajustándose éste a la casuística señalada en el nuevo artículo 76 bis, la que consideramos adecuada por el notorio beneficio a favor de determinados sectores de quejosos y recurrentes. Además, el motivo por el cual se establece la suplencia de la queja deficiente, responde a la idea de hacer efectiva la supremacía constitucional encomendada a la labor del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>44</sup> Góngora Pimentel Genaro, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1989, p. 362.

Margain Manatou<sup>45</sup> reconoce que si bien las leyes de lo contencioso administrativo o de justicia administrativa, vigentes en varios estados de la República y particularmente la del Distrito Federal, previene la existencia de esta importantísima institución que se denomina suplencia de la deficiencia de la queja; es bien sabido que ella proviene o tiene su origen en la Ley de Amparo.

Considera que la suplencia de la queja enseño a el juzgador porque le quita los grilletes o ataduras que significa una justicia de estricto Derecho, en otras palabras, se ve con mayor libertad y poder para justipreciar los hechos, el derecho y las pruebas, sin tener que ajustarse o atender exclusivamente, a los campos fácticos, legales o de acreditamiento que se invocan estrictamente en la demanda y en la contestación, pues en este tipo de justicia casi son las partes contendientes las que delimitan lo que puede llamarse litis, en cambio en la suplencia de la queja el juez organiza su litis con una mayor extensión a la que formalmente han invocado las partes en el proceso.

La suplencia de la queja es exclusivamente por imperfección, por lo que se enfoca a tres campos experimentales: los legales, los fácticos y los probatorios, es decir, la suplencia de la queja se puede dar en la imperfección de la base legal que se invoca, en los hechos mal planteados, presentados o relatados o bien finalmente, en las pruebas que pueden no ser invocadas, las pertinentes o estar mal ofrecidas.

La suplencia de la queja en el Código Fiscal de la Federación a partir de enero de 1996 es introducida en el artículo 238, que señala las causales de ilegalidad que pueden hacerse valer en contra de la resolución o acto que se impugna en el juicio de nulidad, al adicionarse un último párrafo, que dice:

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

---

<sup>45</sup> Margain Manatou, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad*, 8ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 361.

Lo anterior tiene sus ventajas y desventajas. Ventajas, por cuanto que buen número de las demandas que se presentan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no están elaboradas por abogados dedicados al Derecho Tributario y estando presentes una o las dos causales de ilegalidad que se señalan, el demandante no la invoca por ignorancia; desventajas, ya que sabedor el demandante de la existencia de una de las dos causales las deja de señalar para entrar al fondo del asunto y evitar con ello un nuevo juicio que significa tiempo perdido.

Podemos concluir que la suplencia de la queja opera como la deficiencia máxima, los Tribunales Judiciales Federales están autorizados para subsanar las omisiones, imperfecciones o irregularidades de la demanda de amparo que se desprendan de lo que se impugna, los hechos que se exponen, los agravios que se hacen valer o de las pruebas aportadas, invocando la suplencia de la queja, que a excepción de la materia agraria y penal, el juzgador no puede sustraerse de la litis; sólo corregir las omisiones, imperfecciones o irregularidades que se desprende de ella a favor del particular, sea persona física o moral, para evitar violaciones o garantía individuales.

La suplencia de la deficiencia de la queja no puede operar a favor del Estado u organismos dependientes de él, en virtud de que sus omisiones, imperfecciones o irregularidades no pueden ocasionar violaciones a garantías individuales, la aplicación de esta a excepción de la materia agraria y penal, queda al arbitrio del juzgador, la suplencia de la queja no procede integrar lo que no se desprende de lo expuesto, alegado y probado por el particular quejoso, es una institución jurídica cuya aplicación debe hacerse buscando el respeto al derecho violado por una autoridad o tribunal y que por una deficiente defensa ocasionará violaciones a garantías individuales.

Por último, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa operará la suplencia de la queja solo en dos casos: cuando se omite hacer valer la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución y cuando hay ausencia total de fundamentación y motivación, lo cual no es aplicable en tratándose de resoluciones dictadas por los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de organismos alternativos de solución de controversias en materia de

prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte.

*Artículo 197.* Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones de este título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este código.

En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y éstas promuevan juicio, en el escrito inicial de la demanda deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas, y si no lo hicieren, el Magistrado instructor designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

*Artículo 237.* Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

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

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

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

De la lectura de los artículos anteriores podemos observar que éstos permiten de una manera parcial aplicar la suplencia de la queja al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el Juicio Fiscal, al hacer la modificación del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación. Debe existir el vínculo con la seguridad jurídica contenida en los principios de Verdad

Material, Oficiosidad y el de Legalidad Objetiva, que rigen el procedimiento Administrativo y, que a su vez, deben regir el Contencioso Administrativo; al existir este vínculo de la institución tratada en este capítulo con los principios del Procedimiento Administrativo, garantizamos la seguridad jurídica de los gobernados.

Al ampliar la Suplencia de la Queja del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, facultaríamos a éste para analizar de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para ordenar, tramitar o dictar el procedimiento del que deriva la resolución impugnada.

La suplencia de la Queja debe estar estrechamente vinculada con la seguridad jurídica contenida en los principios de Verdad Material, Oficiosidad y Legalidad Material.

*Vínculo entre la suplencia de la queja y el principio de verdad material.*

El principio de Verdad Material Vinculado a la Suplencia de la Queja, consistiría en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe de tomar en cuenta en el juicio fiscal, todos los elementos posibles, no solo lo alegado por el particular por lo que, para resolver lo que legalmente proceda deberá de allegarse de todos los elementos que considere necesarios como podría ser el análisis oficioso de las resoluciones que dicten, ordenen o tramiten el procedimiento del que deriva dicha resolución, esto con el fin de que se tome una decisión justa, es decir, tomar en cuenta la verdad real, como es que realmente sucedieron los hechos, si la autoridad al dictar, ordenar o tramitar el procedimiento del cual deriva la resolución impugnada, estaba facultada por la ley para dictar, ordenar o tramitar ese procedimiento.

Al tener el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la facultad de suplir la queja podrá tomar en cuenta aquellos elementos que le sean posibles (hechos notorios) y aquellos que el particular haya omitido exponer, esto al estar vinculada la Suplencia de la Queja con el principio de verdad material que deberá de regir en su momento el Procedimiento Contencioso Administrativo, esto en base a que por ser leyes de carácter administrativo se dictan en interés de la colectividad y por cuestión de competencia es de interés público.

Esto con el fin de controlar la legalidad de la actividad de la administración pública como sujeto de derecho administrativo.

*Vínculo entre la suplencia de la queja y el principio de legalidad objetiva.*

Este principio es la columna vertebral de la actuación administrativa, ya que esta solo puede hacer lo que la ley le faculta.

Este principio es el rector del procedimiento administrativo y al vincularlo con la suplencia de la queja, en relación con el artículo 237 de el Código Fiscal de la Federación que invoca hechos notorios, como podría ser la incompetencia de una autoridad que dicte, ordene o tramite un procedimiento del que se va a derivar una resolución que posteriormente pueda ser impugnada, y al hacer la propuesta en capítulos anteriores que este principio también rige el Procedimiento Contencioso Administrativo y al vincularlo con la suplencia de la Queja, dota al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para analizar de oficio las incompetencia de las autoridades que dicten, ordene o tramiten el procedimiento del que derive una resolución; esto en razón de que ningún acto de autoridad puede ir en contra de nuestra Carta Magna, que tutela la garantía de que una autoridad solo puede hacer lo que le faculte la ley, obviamente al emitir una autoridad un acto por el cual carece de la competencia que le marca la ley, viola nuestra garantía de legalidad, contenida en el artículo 16 de nuestra Constitución.

Y al tener atado al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para estudiar de oficio esa incompetencia, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su momento podría darle valer legal a un acto que es fruto viciado, y las autoridades podrían beneficiarse de esas ilegalidades, además el Tribunal iría en contra de esencia que es la de ser un Tribunal de Legalidad, esto es, que podría declarar la validez o legalidad de un acto que no reúne los requisitos que marca la ley, esto en perjuicio del gobernado.

Para finalizar debemos de recordar que ninguna ley federal, estatal o municipal puede ir en contra de lo estipulado en nuestra constitución, que en este caso tutela nuestra garantía de legalidad.

*Vínculo entre la suplencia de la queja y el principio de oficiosidad.*

Este principio de podrá vincular a la suplencia de la queja cuando se reclamen actos que tengan que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad, posesiones o derechos a un núcleo de población, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá recabarse, de oficio, todas aquellas pruebas que puedan beneficiar al particular y acordar las diligencias que estime necesarias para precisar los derechos de los particulares.

La suplencia de la queja opera únicamente para los promoventes del juicio de nulidad que son los particulares, (en la mayoría de los casos) no se da para las partes en el juicio de nulidad que incluirían autoridades demandadas.

La suplencia de la queja solo operara cuando el acto que reclamen los particulares afecten los intereses públicos, esto para no caer en el estado de indefensión en que se podría encontrar el particular, este puede ser la razón o causa que obligan al magistrado instructor a aplicar la suplencia de la queja.

Cuando el acto reclamando se funde en incompetencia de autoridad, hay que superar la inexistente o insuficiente autodefensa legal que puede padecer un sujeto, atrás de un acto que no reúna los requisitos del artículo 238 fracción I del Código Fiscal de la Federación.

La suplencia de la queja debe autorizar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a que en determinadas circunstancias tales como la incompetencia de la autoridad, supla omisiones, imperfecciones o irregularidades de la demanda de nulidad.

Hay que integrar lo que falta, remediar la carencia o subsanar la imperfección de las demandas nulidad en contra de una resolución que carece de los requisitos del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.

Analizada la institución de la suplencia de la queja vinculada a los principios que rigen el Procedimiento Administrativo, proponemos que se modifique el código fiscal de la federación para dotar de esta institución al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto en base, a que no es contrario a derecho ni a justicia, pues al omitir realizar un análisis de las incompetencia de las autoridades que dicten, orden o tramiten un procedimiento del que deriva una resolución, se puede dictar una sentencia que no es ajustada a Derecho ni a la justicia, pues dicho acto que emitió la autoridad carece de los requisitos del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación y del artículo 16 Constitucional.

## CAPÍTULO VII

### PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 238 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Una vez estudiados los seis capítulos anteriores, y después de encontrar las causas que hacen que el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en su penúltimo párrafo orille a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea participe de conductas irregulares de autoridades que emiten un acto que afecte la esfera jurídica del particular, pues lo imposibilita para analizar de oficio la incompetencia de las autoridades que ordenen o tramiten el procedimiento del que deriva la resolución impugnada, con esta omisión deja al Tribunal en una posición de declarar la validez de una resolución que carece de los requisitos constitucionales, esto, en caso de que el particular no haga valer en su escrito de agravios la incompetencia del funcionario para dictar ordenar o tramitar un procedimiento del que deriva dicha resolución, con lo que el órgano de impartición de justicia administrativa, le estaría dando valor legal a un acto que no cumple con los requisitos que establece como esenciales para la configuración de la voluntad de la administración pública, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.

La porción normativa que comentamos, al limitar la suplencia de la queja exclusivamente a la aplicación de la incompetencia de autoridad que dicte una resolución de carácter definitivo, genera una flagrante violación a las garantías de seguridad jurídica, al no tomar en consideración los principios que rigen al procedimiento administrativo (legalidad objetiva, oficiosidad y verdad material) que deben inspirar en todo momento la jurisdicción dentro del proceso contencioso administrativo, puesto que constituyen las directrices sobre las que la conducta administrativa debe desarrollarse, para de esta manera, garantizar la seguridad jurídica de cada individuo; de ahí que la limitación que hoy presenta el numeral que nos ocupa, además genera una limitación al acceso a la justicia administrativa, ya que no obstante que el acto que se controvierte en el medio de defensa, tiene inserto un vicio de nulidad insalvable, como resulta ser la participación en el procedimiento de una unidad administrativa carente de potestades jurídicas para efectuar dicho actuar. La Sala Fiscal en caso de que el actor no hubiera advertido esa circunstancia y la hubiere planteado en su demanda de nulidad, se encuentra jurídicamente imposibilitada para declarar la

nulidad lisa y llana del acto privativo que se enjuicia; lo que desde ninguna óptica puede considerarse ajustado al mandamiento de la Carta Magna Federal, dado que no se imparte justicia de la manera debida; es decir, el acceso a la justicia administrativa no puede estar limitado a un pequeño grupo de sujetos pasivos de la relación jurídico tributaria (grandes contribuyentes) que tienen la capacidad económica suficiente para contratar especialistas que con el transcurso de los años y los litigios, han adquirido un gran bagaje técnico, que les posibilita sin dificultad alguna, demostrar de manera contundente la participación en la configuración del acto administrativo de una autoridad incompetente, sino que por el contrario, el ordenamiento jurídico que regula el proceso contencioso administrativo federal, debe tomar en cuenta la realidad social imperante en el país, en la que más de la mitad de la población se encuentra en niveles de pobreza o miseria.

Si seguimos la línea de pensamiento del maestro Mauro Cappelletti, uno de los principales obstáculos para el acceso a la justicia administrativa en la actualidad, consiste en la dificultad o imposibilidad que tiene un gran sector de particulares para reconocer y hacer valer de manera acertada, los conceptos de impugnación o defensas dentro de una demanda, la "eficiencia legal",<sup>46</sup> como referíamos en líneas precedentes, tiene que ver en gran medida con las ventajas que otorgan los recursos financieros, con la concomitante distinción en el nivel de educación, experiencia y condición social, lo que enfrenta en el caso mexicano, a un gran número de personas a barreras infranqueables para obtener una resolución favorable a sus intereses, dentro de estas barreras, sin lugar a dudas la que se encuentra en un primer plano (como lo habíamos mencionado), es aquella que tiene que ver con los conocimientos limitados de la población sobre cómo hacer valer una reclamación, por tanto, atendiendo a las enseñanzas de Karl Lowenstein, la legislación debe adecuarse a las necesidades de la población y no ésta a los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico, ya que no existe otra manera de acercar a la justicia a los que se encuentran en un situación nada favorable.

Es en este contexto, donde resulta indispensable modificar el artículo 238 del Código Tributario Federal, debido a que la impartición de justicia administrativa, no puede estar

---

<sup>46</sup> Cappelletti, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

condicionada de manera estricta, a la "eficiencia legal" de los accionantes de los juicios de nulidad, sino que debe contener una regulación que posibilite al Tribunal analizar oficiosamente la competencia de las unidades administrativas que de alguna forma, participaron en la creación de un acto privativo, sobre todo, si tomamos en consideración que el fin último que inspiró la creación del contencioso administrativo de acuerdo al modelo del Consejo de Estado francés, fue el conservar la regularidad constitucional y legal de los actos emitidos por la administración, de ahí que resulte indispensable su modificación, para así, garantizar el respeto a las garantías de seguridad jurídica y acceso a la justicia.

Para demostrar lo afirmado en líneas precedentes, basta con acudir al contenido del artículo que glosamos, el cual de manera textual establece lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

Este artículo en su penúltimo párrafo, faculta a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a poder conocer de oficio la incompetencia de una autoridad para dictar una resolución impugnada pero omite otorgarles la potestad para conocer de oficio la incompetencia de el funcionario que dicte, ordene o tramite un procedimiento del que derive la resolución impugnada en el juicio de nulidad; al restringir la facultad de la suplencia de la queja del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ¿en dónde quedan los principios que rigen el recurso administrativo?, esos principios se encuentran en la seguridad jurídica de cada gobernado y al no tomar la ley en cuenta esos principios, genera que en algunos casos, el órgano de impartición de justicia administrativa sea participe de una conducta irregular al otorgar valor legal a actos o diligencias de autoridades que estén viciados por la incompetencia y resulten violatorios del 16 constitucional, puesto que al otorgarle validez a estos actos, se alentarían practicas viciosas y sus consecuencias serían aprovechadas por la autoridades que las realizan, violentando de esa forma su seguridad jurídica.

¿Dónde quedaría el Estado de Derecho por el que han luchado los pueblos a lo largo de toda la historia? ¿Dónde quedaría la seguridad jurídica del gobernado?, así como su garantía de que sólo la autoridad competente puede causarle un acto de molestia, es por estas razones por lo que en el presente trabajo de investigación se presenta una propuesta para que el multicitado órgano jurisdiccional pueda conocer de oficio las incompetencia de autoridades que dicten, ordenen o tramiten un procedimiento del que deriva una resolución.

La propuesta de modificación al artículo 238 del Código fiscal de la Federación es la siguiente:

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

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

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

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

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

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

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada, *así como la incompetencia del funcionario que dicte, ordene o haya tramitado un procedimiento del que deriva la resolución impugnada* y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicho acto administrativo.

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

Esta propuesta tiene como fin primordial, el garantizar de una mejor manera el respeto irrestricto a los principios de legalidad objetiva, oficiosidad y la verdad material que son los que rigen el procedimiento administrativo y que deben guiar en todo momento el procedimiento contencioso administrativo, los cuales representan la concreción de una de las garantías fundamentales en nuestro ordenamiento constitucional: la seguridad jurídica de cada gobernado.

De esta forma, la modificación legislativa que proponemos, cumpliría de una mejor manera con el propósito de que la justicia administrativa sea más apegada al fin último que persigue la institución del Derecho, la Justicia, puesto que contaremos con una justicia administrativa que

privilegio sobre todas las cosas, las garantías de seguridad jurídica y acceso a la justicia, contenidas en los artículos 14 y 17 de la Carta Magna Federal, ello con el objeto de tener un contencioso administrativo a la altura de otras naciones y que reúna los requisitos de una justicia de cara al siglo XXI.

## CAPÍTULO VIII

### CONCLUSIONES

Al desarrollar los capítulos que integran este trabajo, y con base en lo expuesto, fundado en ley, doctrina y jurisprudencia (fuentes del Derecho) y motivando al caso concreto que en algún momento se podría presentar, nos permitimos hacer las siguientes conclusiones.

El principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela la seguridad y protección a favor de los gobernados dentro de un Estado de Derecho, esto con el fin de hacer efectivo el imperio de la ley y el Derecho.

Las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, pueden realizar aquellos actos para los que la ley los faculta, las autoridades del Estado deben someter sus actos al Derecho, si los actos no son sometidos a éste no nacerá a la vida jurídica y por lo tal, no engendrará obligaciones.

Los derechos del particular frente al poder público, son garantías que van de la mano con el principio de la seguridad jurídica inherente a todo régimen democrático, y en la cual todas las autoridades deben cumplir condiciones de seguridad jurídica y los actos de autoridad han de tener su base en disposiciones legales.

La garantía de legalidad exige por un lado, que el acto de molestia conste en un mandamiento escrito en el que se expongan los fundamentos legales y los motivos de hecho que sirvieron de base para ordenarlos; pero además, que la autoridad que lo haya dispuesto sea competente para hacerlo conforme a la ley.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que “ Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite”.

La competencia al formar parte de la garantía de legalidad, es una condición que deben satisfacer las autoridades, es decir, tienen que estar facultadas por una ley para ejercer ciertas atribuciones y que éstas, se realicen en el ámbito territorial al que se encuentren circunscritas, la competencia tendrá siempre su origen en una norma jurídica.

Todo acto que realice una autoridad incompetente, será ilegal, en virtud de que la incompetencia constituye un vicio radical del acto administrativo, por lo que la competencia por ser de derecho público, no puede presumirse, pues las autoridades solo pueden hacer, como se mencionó antes, lo que la ley le autoriza.

El acto administrativo impugnado estará viciado por incompetencia del órgano administrativo que lo emitió cuando carezca de competencia; la noción de competencia es la base de todo derecho público.

La competencia de las autoridades debe estar expresamente señalada en una disposición legal y no inferirse a base de presunciones o de interpretaciones de las partes o del propio órgano jurisdiccional, por lo que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permita de manera expresa, ya que las autoridades que carezcan de facultades que expresamente les concedan las leyes, no podrán castigar faltas que no sean de su competencia.

La incompetencia constituye un vicio radical del acto administrativo, por que 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 derecho público.

La competencia no se puede presumir, sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. La autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

La competencia de los órganos administrativos se ha clasificado en 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 y de la cuantía.

Toda actividad administrativa solo puede realizar con la previa habilitación legal correspondiente al tipo de facultad que quiere ejercerse.

Con lo anteriormente expuesto y razonado, concluimos que sólo una autoridad puede afectar nuestra esfera jurídica a través resolución siempre que tenga un ordenamiento legal que lo faculte, es decir, siempre que sea competente.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación nos muestra en su fracción I, una causal de fondo para declarar la nulidad de una resolución administrativa, cuando ésta resulta violatoria del marco normativo, que consiste en la incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución. Sin embargo, en su penúltimo párrafo, faculta al Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa para aplicar la figura jurídica de la suplencia de la queja, al establecer que:

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

No obstante, la suplencia es limitada, ya que la porción normativa sólo faculta a la Sala Fiscal hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución que puso fin al procedimiento administrativo, pero omite facultar al Tribunal, para invocar de oficio la incompetencia de la autoridades que dicten, ordenen o tramiten un procedimiento del cual se puede llegar a derivar la resolución administrativa.

Verbigracia, supongamos que la Administración Local de Auditoría Fiscal de Guadalajara Sur ordena y tramita una visita domiciliaria, pero el contribuyente visitado, por el nivel de ingresos que percibió en el ejercicio inmediato anterior, es de aquellos que el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, define como grandes contribuyentes, en este supuesto, la autoridad local no puede válidamente invadir la esfera jurídica del particular, debido a que la fiscalización de este tipo de causantes, se encuentre reservada para una unidad administrativa con características especiales, con lo que la Administración Local resulta incompetente por razón del sujeto visitado, pero ante esta circunstancia, el administrado no puede interponer ningún medio de defensa puesto que debe cumplir con las obligaciones de no hacer o tolerar, que le impone el ordenamiento jurídico; ahora bien, si durante el desarrollo del procedimiento administrativo de fiscalización, la autoridad se percató que no es competente en razón del sujeto y remite la orden de visita domiciliaria y todo lo actuado a la Administración Local de Grandes Contribuyentes de Guadalajara, para que sea ésta, la encargada de determinarle el crédito producto de la visita, en ese contexto, la autoridad que dictó la resolución que concluyó el procedimiento, es competente para ello, pero la que ordenó y tramitó el procedimiento del cual deriva el acto administrativo liquidante, es incompetente y, por lo tanto, no nace a la vida jurídica y no engendra obligaciones, ni el procedimiento de fiscalización, ni la resolución en la cual se le determina al administrado un crédito fiscal, puesto que el procedimiento que generó dicho acto privativo, se encuentra viciado de origen, empero, si el contribuyente no hace valer agravios de incompetencia en su demanda de nulidad, debido a la falta de cultura fiscal, de ignorancia de la ley, por falta de capacidad económica, o por que esta mal asesorada, en ese supuesto, la Sala Regional que conociera del juicio entablado por el particular, tendría que declarar la validez de un acto administrativo que es producto de un procedimiento ordenado y tramitado por una autoridad incompetente, violando así los principios de legalidad y seguridad jurídica que deben regir en un Estado de Derecho, en virtud de que la autoridad (Administración Local de Auditoría Fiscal de Guadalajara Sur) no está facultada legalmente para iniciar un procedimiento del que deriva la resolución; mas sin embargo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ante la limitante que le impone el ordenamiento jurídico tributario, se convierte en partícipe de un acto viciado, al declarar la validez de una resolución que no contiene los elementos de el 16 constitucional.

En esta situación la autoridad invade funciones, sobre el dominio de una autoridad igual a ella, la incompetencia se produce cuando una autoridad de igual rango jerárquico que otra, (Administración Local de Auditoría Fiscal de Guadalajara Sur y la Administración Local de Grandes Contribuyentes de Guadalajara) ejerce potestades sobre sujetos o entidades que solamente pueden ser molestados por otra unidad administrativa.

La validez de una resolución como la descrita en párrafos precedentes, riñe de manera frontal con el origen, desarrollo y naturaleza del contencioso administrativo federal, ya que el órgano de impartición de justicia administrativa al ser mixto o ecléctico, es decir, es un contencioso administrativo con características de anulación, objetivo o de ilegitimación y de plena jurisdicción o subjetiva, dado que dentro del primer aspecto una de las finalidades que se busca es la legalidad en las actuaciones de la administración, mientras que en la otra, se persigue conocer la afectación de un interés legítimo, y reconocer la reparación de un derecho subjetivo y vulnerado por el acto administrativo, de ahí que ante la notoria ilegalidad del procedimiento administrativo, la Sala Regional debería encontrarse en posibilidades de declarar la nulidad lisa y llana del mismo.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa busca al emitir sus sentencias la legalidad de los actos administrativos que determinen una obligación fiscal, esto a través de la nulidad o validez de sus sentencias si el acto administrativo reúne los requisitos de ley y se aplica el caso concreto a la norma, declara validez, si falta alguno de estos requisitos, su sentencia será de nulidad del acto impugnado.

Pero en el supuesto que manejamos, ¿cómo puede ser posible que el órgano jurisdiccional declare la validez de una resolución que es producto de actos viciados de origen?. Debemos recordar que el vicio de la incompetencia es una ilegalidad, pues todas las competencias deben estar regidas por la ley, y al darles valor legal la Sala Regional correspondiente, es copartícipe de la conducta irregular que en algún momento se puede presentar ¿Dónde quedan nuestras garantías de seguridad jurídica?, ¿qué pasa con la finalidad para la que se creó el Tribunal, si ésta, consistía en restituir la legalidad violada por un acto administrativo?, ¿en qué tipo de Estado de Derecho estamos viviendo si se reconoce un acto al que le faltaron los elementos exigidos por el artículo 16 de nuestra carta fundamental?; esto es, se

están reconociendo vicios en las actuaciones de las autoridades, y puede evitarse, si se faculta al otrora Tribunal Fiscal de la Federación, para examinar la competencia de oficio de la autoridades que dicten, tramiten u ordenen un procedimiento del que puede derivar una resolución que afecte a la esfera jurídica de los particulares; ello con el objeto de proteger la seguridad jurídica de los gobernados.

Para robustecer más las conclusiones a las que llegamos en esta investigación, presentamos los siguientes criterios del los Tribunales Colegiados de Circuito y de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Séptima Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA  
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 121-126 sexta parte

Página: 280

*ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE.* Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL  
PRIMER CIRCUITO.

Volumen 82, pág. 16. Amparo directo 504/75. Montacargas de México, S. A. 8 de octubre de 1975. Unanimidad de votos Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volúmenes 121-126, pág. 246. Amparo directo 547/75. José Cobo Gómez y Carlos González Blanquel. 20 de enero de 1976. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volúmenes 121-126, pág. 246. Amparo directo 651/75. Alfombras Mohawk de México, S. A. de C. V. 17 de febrero de 1976. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volúmenes 121-126, pág. 246. Amparo directo 54/76. Productos Metálicos de Baja California, S. A. 23 de marzo de 1976. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volúmenes 121-126, pág. 14. Amparo directo 301/78. Refaccionaria Maya, S. A. 18 de enero de 1979. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Tercera Época.

Instancia: Primera Sala Regional Golfo - Centro. (Puebla)

R.T.F.F.: Año VIII. No. 86, febrero 1995.

Tesis: III-TASR-XIII-156

Página: 46

*FRUTO DE ACTOS VICIADOS.- CASO EN QUE UNA RESOLUCIÓN DERIVA DE ELLOS.* Si la autoridad impone una multa a un contribuyente en virtud de no haber cumplimentado un requerimiento para presentar diversa documentación, siendo que la diligencia de notificación de dicho

requerimiento no cumplió con las formalidades legales, dicha resolución sancionadora es ilegal, pues deriva de un acto viciado, contrario a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, como lo fue la diligencia de notificación respectiva.

Juicio No. 577/93.- Sentencia de 3 de diciembre de 1993, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Javier B. Gómez Cortés.- Secretaria: Lic. Ma. Elena Gómez Aguirre.

Proponemos que se modifique el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación; esta modificación consistiría en ampliar la figura jurídica de la suplencia de la queja, marcada en el penúltimo párrafo de la porción normativa referida. La ampliación se extendería a la primera fracción, es decir, facultar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que pueda conocer de oficio no solo las resoluciones que dicte una autoridad, sino también las que dicten u ordenen o tramiten el procedimiento del que deriva dicha resolución, ello con base en que son de orden público, para así salvaguardar la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Fundamental, y de igual forma conservar un Estado de Derecho que toda nación democrática debe tener, porque la columna vertebral de una nación es el Derecho; esto con el deseo de justicia y también una preocupación de orden por la administración, y de que todo acto de molestia respete irrestrictamente el contenido del artículo 16 constitucional, es decir, que sea emitido por una autoridad competente.

**BIBLIOGRAFÍA**

Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 14ª. ed., Porrúa, México, 1999.

Alcalá-Zamora y Castillo Niceto, *Derecho Procesal Mexicano*, Tomos I y II, Porrúa, México, 1985.

Alsina Hugo, *Derecho Procesal*, Tomos III y IV, Ediar, Buenos Aires, 1965.

Arellano García Carlos, *Juicio de Amparo*, 2ª ed., Porrúa, México, 1983.

Armienta Hernández Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, Porrúa, México, 1992.

Arteaga Nava Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, México, 1999.

Azúa Reyes Sergio T., *Los Principios Generales del Derecho*, Porrúa, México, 1998.

Báez Martínez Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, Trillas, México, 1997.

Burgoa Orihuela Ignacio, *Garantías Individuales*, 15ª ed., Porrúa, México, 1997.

Cappelletti Mauro, *El Acceso a la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Carnelutti Francesco, *Instituciones del Proceso Civil*, volumen II, Ediciones Jurídicas de Europa-América, Buenos Aires, s.f.

Castro Juventino V, *La Suplencia de la Queja deficiente*, México, 1953.

Castro Juventino V, *El Sistema del Derecho de Amparo*, 2ª ed., Porrúa, México, 1996.

- Carrillo Flores Antonio, *La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración Pública en México*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000.
- Cortina Gutiérrez Alfonso, *Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria*, Themis, México, 1993.
- Couture Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 2ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1993.
- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Limusa, México, 1999.
- , *Principios de Derecho Tributario*, Limusa, México, 2000.
- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Lucero Espinosa Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Tomos I y II, Porrúa, México, 1997.
- Díez Manuel María, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Plus-Ultra, Buenos Aires, 1995.
- Dromi José Roberto, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Astra, Buenos Aires, 1995.
- Entrena Cuesta Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Tecnos, Madrid, 1998.
- Fix Zamudio Héctor, *Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1964.
- Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 18ª ed., Porrúa, México, 1998.
- García de Enterría Eduardo, Fernández Ramón-Tomás, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomos I y II, 10ª ed., Civitas, Madrid, 2001.
- García Maynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 52ª ed., Porrúa, México, 2001.

García Novoa César, *El Principio de Seguridad Jurídica en Materia Tributaria*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

Garza Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*, 18ª ed., Porrúa, México, 1999.

Giesze Graig. R., *El Nuevo Sistema de Solución de Controversias en Materia de Antidumping y Cuotas Compensatorias del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Universidad Autónoma de México. 1995.

Góngora Pimentel Genaro, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1989.

González de la Vega René, *Reflexiones sobre el Derecho Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

González Pérez Jesús, *Manual de Procedimiento Administrativo*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2002.

-----, *Procedimiento Administrativo Federal*, Porrúa, México, 1999.

Gordillo Agustín, *El Acto Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1985.

-----, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomos I, II y III, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2001.

Hinojosa Eduardo, González-Deleito Nicolás, Coordinadores, *Discrecionalidad Administrativa y Control Judicial*, Civitas, Madrid, 2000.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13ª ed., Porrúa, UNAM 1999.

Jiménez González Antonio, *Lecciones de Derecho Tributario*, 5ª ed., ECAFSA, México, 1999.

Kelsen Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Autónoma de México, 1995.

- Kelly Hernández Santiago, *Teoría del Derecho Procesal*, Porrúa, México, 1999.
- Laubadère André de, *Traite Élémentaire de Droit Administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprunde, Paris, 1967.
- Margain Manatou Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad*, 8ª ed., Porrúa, México, 1999.
- , *Las Facultades de Comprobación Fiscal*, Porrúa, México, 2000.
- Marienhoff, Miguel S, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomos I y II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1999.
- Montiel y Duarte Isidro, *Estudios Sobre Garantías Individuales*, 2ª ed., Porrúa, México, 1999.
- Nava Negrete Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 1959.
- , "Suplencia de la deficiencia de la queja en el juicio contencioso Administrativo", Conferencia publicada en el *Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, enero-marzo 1990.
- Pérez Royo Fernando, *Derecho Financiero y Tributario*, 11ª ed., Civitas, Madrid, 2001.
- Pérez Royo Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Marcial Pons, 2001.
- Pugliese Mario, *Derecho Financiero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1939.
- Rivero Jean, *Droit Administratif*, Dalloz, Paris, 1965.
- Rocco Ugo, *Proceso Civil*, Porrúa, México, 1959.
- Rodríguez Lobato Raúl, *Derecho Fiscal*, Oxford University Press, México, 2000.

Rodríguez Lobato Raúl, Paredes Montiel Marat, *El Principio de Legalidad en Materia Tributaria*, Porrúa, México, 2001.

Rodríguez-Zapata Jorge, *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2000.

Rojina Villegas Rafael, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1967.

Sánchez Pichardo Alberto, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, Porrúa, México, 2001.

Sánchez Viamonte Javier, *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*, Edición de la Facultad de Derecho de México.

Sainz de Bujanda Fernando, *Hacienda y Derecho, Tomos IV, V y VI*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1985.

Sainz de Bujanda Fernando, *Lecciones de Derecho Financiero*, Universidad Complutense de Madrid, 1986.

Santofimio Orlando Jaime, *Acto Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomos I y II, 6ª. ed., Porrúa, México, 1979.

Stassinopoulos M., *Traité des Actes Administratifs*, Sirey, Atenas, 1954.

Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 29ª ed., Porrúa, México 1998.

Vallarta Ignacio L., *Votos*, Edición Facsimilar, Imprenta Particular de A. García, México, 1894.

Vázquez Alfaro José Luis, *El Control de la Administración Pública en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

Vedel George, *Droit Administratif*, Thémis, París, 1968.

Waline M., *Droit Administratif*, Sirey, París, 1963.

### LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sumario Procesal, Themis, México, 2000.

Código Fiscal de la Federación, Sumario Fiscal, Themis, México 2001.

Ley de Amparo, Sumario Procesal, Themis, México, 2000.

### DISCOS ÓPTICOS

Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Ius 2001." Disco compacto, México 2001.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Ley de Amparo." Disco compacto, México 2001.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. "La Interpretación de la Constitución por parte del Poder Judicial de la Federación." Disco compacto, México 2001.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Justicia Fiscal y Administrativa 2000." Disco Compacto, México 2000.

*Servitesis*

OTRA OPCION PARA SU TESIS  
**3615-1861**  
A V . M E X I C O 2 2 1 0  
(CASI ESQUINA CON AMERICAS)