



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

"PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 31 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LAS SALAS REGIONALES EN JUICIO DE NULIDAD EN CONTRA DE UNA RESOLUCION NEGATIVA FICTA"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
FAVILA DE ALBA JULIO ENRIQUE

ASESOR: DR. CASTREJON GARCIA GABINO EDUARDO



NOVIEMBRE DEL 2005

0350282

A DIOS por iluminar cada paso de mi vida y permitirme llegar a este momento de mi vida.

A mi PADRE, con gran admiración y cariño por ser un ejemplo de superación y entrega; por su apoyo, dedicación y esfuerzo; por brindarme todo lo necesario para mi desarrollo tanto personal como profesional y, por inculcarme las bases necesarias para llegar a ser un buen hombre y un buen abogado.

A mi MADRE, por su amor y cariño desinteresado, su dedicación y entrega; por ser una guía en mi vida y estar a mi lado en todos los momentos importantes de mi vida; por alentarme y ayudarme a lograr todos mis objetivos, como lo es esta tesis.

A mis hermanos, por estar siempre conmigo y el apoyo que en todo momento de mi vida me han brindado.

A mi tío Benjamín, con especial afecto, por el tiempo y esfuerzo que me ha dedicado.

A Magali con amor, por apoyarme y motivarme en la realización de esta tesis.

Al Dr. Gabino Eduardo Castrejón García, con respeto, admiración y agradecimiento, por compartir su experiencia y conocimientos en la dirección de esta tesis.

A todos los Profesores de la FES Acatlán, por darme las herramientas necesarias para llegar a ser un buen profesionista.

A todas las personas que contribuyeron en la realización de esta tesis.

A los Honorables miembros de este Jurado.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I.	
EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	6
1.1. Concepto.....	6
1.2. Clasificación.....	9
1.3. Elementos.....	18
1.4. Requisitos.....	22
1.5. Efectos.....	25
1.6. Formas de extinción del acto administrativo.....	28
1.7. El silencio administrativo.....	36
1.7.1. Negativa ficta.....	38
1.7.2. Afirmativa ficta.....	39
CAPÍTULO II.	
LA NEGATIVA FICTA.....	41
2.1 Concepto.....	41
2.2. Naturaleza Jurídica.....	47
2.3. Efectos.....	49
2.4. La Negativa Ficta y las garantías individuales.....	51
2.5. La Negativa Ficta y el recurso administrativo.....	65
CAPÍTULO III.	
EL JUICIO NULIDAD.....	69
3.1. Procedencia del juicio.....	69
3.1.1. Causas de improcedencia.....	72
3.1.2. Causas de sobreseimiento.....	81
3.2. Partes en el procedimiento.....	82
3.3. De la demanda.....	84
3.3.1 La ampliación de la demanda.....	90
3.4. La contestación.....	91
3.4.1 La contestación a la ampliación de demanda.....	92
3.5. Pruebas.....	94
3.6. Alegatos.....	99
3.7. De los incidentes.....	100
3.7.1. Incidentes de previo y especial pronunciamiento.....	101

3.7.2. Incidente de suspensión de la ejecución.....	105
3.7.3. Incidente de falsedad de documentos.....	107
3.8. La sentencia.....	107
3.9. De los medios de impugnación.....	115
CAPÍTULO IV.	
PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 31 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	
4.1. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	120
4.1.1 Organización.....	127
4.1.2 Competencia material.....	134
4.1.3 Competencia por razón de territorio.....	137
4.2. Análisis al artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	139
4.3. La Jurisprudencia como fuente del derecho.....	142
4.4. Codificación y Sistematización en el Derecho Positivo Mexicano.....	153
4.5. El Principio de justicia pronta y expedita.....	158
4.6 El principio del procedimiento como de orden público.....	161
4.7. Criterio adoptado por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa.....	163
4.8. Propuesta de reforma al artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	166
Conclusiones.....	170
Bibliografía.....	175

INTRODUCCIÓN

El Estado tiene como principal función mantener la paz, seguridad y coexistencia de una comunidad en un determinado tiempo y lugar, mediante sus diferentes órganos y principalmente a través de Administración Pública.

La actuación de la Administración Pública normalmente está encaminada a satisfacer los intereses de la sociedad. Su actuación debe ser con estricto apego a la ley y tratando de resolver todos los problemas que ante ella se presenten, afectando al gobernado lo menos posible. Ahora bien, para poder la Administración Pública afectar la esfera jurídica del gobernado, tiene forzosamente que cumplir con los requisitos que le señalan tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como las diversas leyes Federales, así como sus ordenamientos internos. Si la Administración Pública, al llevar a cabo sus actos no cumple con dichos requisitos, estaría actuando de manera arbitraria e ilegal y, por lo tanto, los actos que perjudican al gobernado deben ser nulificados.

Es por eso que el Estado para no dejar al gobernado en un estado de indefensión, creó el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es un órgano jurisdiccional Administrativo establecido con total independencia de la autoridad hacendaria y demás autoridades Administrativas, para que el particular o, en su caso, la administración, acudan a controvertir la legalidad de los actos de esta última a través del juicio de nulidad.

El juicio de nulidad se transforma así en un procedimiento de orden público, ya que es la única instancia verdadera dentro del ámbito administrativo que tiene el particular, para poder nulificar la actuación de la autoridad y, en su caso, ser resarcido del daño causado. Por lo mismo, el procedimiento se lleva oficiosamente, es decir, no necesita del impulso de las partes para su tramitación ya que, una vez iniciado, éste debe ser tramitado y resuelto en los plazos establecidos por la ley.

La gran actividad que tiene el Estado y el constante abuso y mala actuación de la Administración Pública, han ocasionado que los particulares

acudan con frecuencia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que se ha reflejado en una carga excesiva de trabajo para éste y, por lo tanto, ha originado que no pueda llevar a cabo con prontitud su tarea principal, que es la impartición de justicia.

Otro problema que ha enfrentado el Tribunal, debido al constante cambio en la sociedad, ha sido la existencia de lagunas y deficiencias dentro los ordenamientos legales, consecuencia de situaciones que el legislador no tomó en cuenta al elaborarlos, las cuales han tenido que ser subsanadas por la Sala Superior del Tribunal así como por los órganos judiciales como son la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, a través de sus jurisprudencias.

La jurisprudencia ha tomado gran importancia en nuestro sistema jurídico, ya que no solo se interpreta la ley, sino ha llegado al punto de que a través de ellas se han creado normas complementarias de otras, que aunque no han sido introducidas por el legislador en los ordenamientos jurídicos, las mismas tienen fuerza obligatoria para todos, mientras no sean modificadas o interrumpidas.

Ahora bien, para evitar que los criterios jurisprudenciales sean modificados en cualquier momento, lo ideal sería que el legislador considerara lo previsto en las jurisprudencias que subsanen las lagunas existentes en las normas jurídicas y las plasmara en las leyes, para así darle una mayor seguridad jurídica al gobernado; además de dotar a los órganos jurisdiccionales de todos los medios legales necesarios para la impartición de justicia, ya que de no hacerlo así, puede ocasionar que se retrase la impartición de ésta.

Tal es el caso que se estudiará en el presente trabajo de investigación, el cual tiene como objetivo demostrar la necesidad de incorporar al artículo 31 de la Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el criterio jurisprudencial que adoptó el Pleno de la Sala Superior de dicho órganos jurisdiccionales, para determinar la competencia de las Salas Regionales por razón de territorio cuando la resolución impugnada es una negativa ficta. Lo anterior representaría un beneficio notable al evitar una dilación innecesaria en

la impartición de justicia y se cumpliría con uno de los principios primordiales del derecho: **“la impartición de justicia pronta y expedita”**.

El presente trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera: consta de cuatro capítulos, el primer destinado al estudio del Acto Administrativo, con la finalidad de establecer un panorama claro de la procedencia de la Negativa Ficta en nuestro sistema jurídico; el segundo capítulo analizaremos de manera mas detallada la figura de la Negativa Ficta, su concepto, naturaleza jurídica y sus efectos, lo anterior con el propósito de tener una idea clara respecto de la figura jurídica que se pretende regular, así como sus medios de impugnación; en el tercer desarrollaremos el procedimiento observado en el Juicio de Nulidad, su tramitación y resolución cuando el acto impugnado es una Negativa Ficta y por último, en el cuarto capítulo estudiaremos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el propósito de dar al lector una idea de la importancia que este órgano jurisdiccional tiene en nuestro sistema jurídico. Así mismo, analizaremos de fondo el artículo 31 de la L.O.T.F.J.F.A., así como el criterio jurisprudencial, que respecto al tema, fue emitido por la Sala Superior de este Órgano Jurisdiccional y, en base al cual, se realizó el presente trabajo investigación.

CAPÍTULO I. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1 CONCEPTO

El Estado a través de la Administración Pública lleva a cabo diversas actividades tendientes a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir, el bien común, en un determinado tiempo y lugar.

La Administración Pública al encauzar el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contractual, se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, creadores de derechos y obligaciones. A diferencia del derecho privado, el Estado al realizar su actividad impone unilateralmente obligaciones y cargas a los particulares y dispone de los medios efectivos para cumplirlas, al mismo tiempo que es creador de derechos. Por lo tanto, la función administrativa se concreta en actos jurídicos, el cual consiste en una declaración de la voluntad en ejercicio de una potestad administrativa, hechos y operaciones¹.

El acto administrativo es una especie del género Acto Jurídico, el cual se ha definido como la manifestación externa de voluntad, que tiene por objeto producir consecuencias de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico.

El Estado de Derecho sometido al orden jurídico, asume la responsabilidad de los problemas sociales y se preocupa en todos sus actos por proteger el interés general por medio de actos administrativos o decisiones ejecutorias, que emanan unilateralmente de su propia potestad pública, o de entidades que han recibido expresamente esa prerrogativa del poder público encaminados a la ejecución de la ley.

El Acto Administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituyen una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la

¹ *Apud.* Stassinopoulos Michel S., (*Traité de actes administrative*, Ahemes. 1954) según Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1999. 20ª Edición. p. 237.

Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.

La Administración Pública tiene la potestad de actuar unilateralmente, es decir, sin la intervención de los particulares, por medio de decisiones ejecutorias que producen efectos jurídicos que se traducen en obligaciones de los administrados. También puede actuar contractualmente y esos actos se denominan Actos Jurídicos contractuales, los cuales, tienen su propio régimen jurídico.

Ahora bien, esta potestad se encuentra limitada por el principio de legalidad consagrado en nuestra Carta Magna, el cual otorga a la Administración Pública un poder limitado para realizar los actos administrativos e imprime a la actividad pública, la justificación de su ejercicio o sea la satisfacción de los fines del Estado.²

Miguel Acosta Romero³ opina que "el Acto Administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".

Bielsa⁴ considera que "el Acto Administrativo es una decisión general o especial de autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones, y que se refiere a derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas".

Jorge Fernández Ruiz⁵ al respecto señala que "el Acto Administrativo se puede definir en sentido restringido como la declaración unilateral de la voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función

² *Ibidem*. pp. 238 , 242 y 243 .

³ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*. 1er Curso. Editorial Porrúa, México 1990. 9ª Edición. p. 529

⁴ *Apud*. Bielsa, Rafael. (*Derecho administrativo*, tomo I, p. 202) según Acosta Romero, Miguel. *Idem*.

⁵ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo*. Editorial Mc Graw-Hill, México 1997. p. 127.

administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos”.

Los efectos jurídicos de referencia se traducen en la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones a favor o a cargo de sujetos individuales específicos, o en la determinación de las condiciones para la creación modificación o extinción de derechos y obligaciones para un caso específico.

Por su parte, el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García⁶ define el Acto Administrativo como “una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.

Del anterior concepto se desprenden varias características del Acto Administrativo, como son:

1. *Acto Unilateral.* La toma el titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral.
2. Expresión externa de la voluntad que también se toma unilateralmente.
3. La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente, que actúa a través de su titular y el uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en derecho.
4. El acto crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones.
5. Es generalmente ejecutivo.
6. Persigue el interés general.

⁶ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo Mexicano I.* Cardenas Editor y Distribuidor, México, 2000, 1ª Edición, Tomo I, p. 345.

Rafael de Pina Vara⁷ define al Acto Administrativo como "la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa".

En lo personal concuerdo con la definición dada tanto por el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, como por Miguel Acosta Romero. Los cuales definen al Acto Administrativo como una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

1.2. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los actos administrativos tienen características de diversa índole, por ello, los tratadistas los han agrupado en razón de ciertos aspectos que le son comunes. Los criterios que se usarán para esa caracterización serán los siguientes:

Actos de autoridad y Actos de gestión.

Una de las más antiguas clasificaciones de los actos administrativos, principalmente en el curso del siglo XIX, distingue a los actos de autoridad de los actos de gestión.

a) *Actos de autoridad.* En esta clase de actos llamados también de Poder Público o de actuación soberana, el estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad y se fundan en razones de orden público.

b) *Actos de gestión.* El estado no siempre manda, ni es necesario que haga valer su autoridad, pues en ocasiones se equipara a los particulares para

⁷ De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. México. 2004. 33ª Edición. p.51

hacer más frecuentes, efectivas y seguras las relaciones con ellos. Para estos casos se coloca en el mismo plano y prescinde de sus privilegios y prerrogativas de soberano y su voluntad surte efectos con el concurso de la voluntad contraria.⁸

Por las voluntades que intervienen en su formación.

Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse en actos constituidos por una voluntad única y actos formados por el concurso de voluntades.

a) *El acto simple.* Llamado unilateral, es aquel formado por una sola voluntad de un ente administrativo, aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se haga necesario otros actos de voluntad. Su forma más general es la decisión administrativa, la cual puede verse asistida o precedida por dictámenes, opiniones, consultas u otros actos necesarios para su interacción.

Pero cuando diversas voluntades intervienen en la formación misma del acto, se pasa a alguna de las siguientes clasificaciones.

b) *El acto colegiado.* Que es aquel que emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros. Tal es el caso, de los actos emanados de los diversos Consejos o Comisiones, Juntas, Cuerpos Municipales que forman parte de la organización administrativa.

c) *El acto complejo o colectivo.* Puede ser bi o plurilateral; es el que resulta o se forma del concurso de dos o más voluntades, públicas o privadas, varios órganos y personas, que se unen en una sola voluntad. Estos actos implican fases sucesivas en las cuales participan autoridades administrativas diferentes. Un ejemplo de este acto es el refrendo ministerial.

d) *Acto unión.* Es otra categoría de actos que se define también por la intervención de varias voluntades pero en las cuales ni su finalidad es idéntica (como en los actos colectivos), ni su efecto es el de dar nacimiento a una

⁸ Serra Rojas, Andrés. *Ob. cit.*, p. 245.

situación jurídica individual (como en los contratos). Un ejemplo típico es el nombramiento de un empleado público.

e) *El Contrato*. Es un acto jurídico en el que concurren varias voluntades, pero no se puede considerar como un acto administrativo debido a que los caracteres del mismo impiden que sea considerado como a éste lo hemos definido y ni mucho menos como un acto propio de la función administrativa; pero en vista de la posibilidad de que existan contratos administrativos, debe concluirse que si no es un Acto Administrativo, sí puede ser un acto de derecho administrativo.⁹

Por su finalidad.

Por razón de su finalidad, los actos administrativos pueden clasificarse en actos instrumentales, actos definitivos y actos de ejercicio.

a) *Actos instrumentales*. Son los medios para realizar las actividades administrativas y comprenden actos preliminares, de trámite o preparación o en general de procedimiento.

Entre estos Actos se encuentran todos aquellos actos que son necesarios para que la Administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del Poder Público que puede llegar a afectar muy seriamente las libertades de los particulares. A este grupo pertenecen los actos de ejecución de orden material o jurídico, que tienden al cumplimiento obligatorio de las resoluciones administrativas.

La mayor parte de estos actos requiere la colaboración voluntaria o forzada de los particulares, los cuales deben aportar a la Administración los datos que le permitan resolver legalmente los casos administrativos. Manifestaciones, cuestionarios, estados contables, revisiones, informes, dictámenes de los particulares, son elementos indispensables para la aplicación de la Ley Administrativa.

⁹ Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México 1985. 24ª Edición. pp. 230 y 231.

b) *Los Actos definitivos.* Los actos principales son los básicos o definitivos de la Administración e implican propiamente el espacio de la función administrativa, tales como una concesión de servicio público, una declaración de expropiación por causa de utilidad pública, una orden de requisición y otros semejantes.

c) *Los Actos de ejecución.* Están constituidos por todos aquellos, unos de orden material y otros de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello. Como actos típicos de ejecución podemos señalar los que se realizan en uso de la facultad económica-coactiva para hacer efectivos los impuestos y otras obligaciones.¹⁰

Por razón de su contenido.

Por razón de su contenido los Actos Administrativos pueden clasificarse en las siguientes categorías:

A) *Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.* Dentro de esta primera categoría se encuentran, entre otros, los siguientes:

1. *La admisión.* Son los que dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público. Estos Actos de admisión tienen lugar cuando se trata de servicios que sólo se prestan a un número limitado de personas, o a personas que se encuentran en determinadas condiciones, a diferencia de otros servicios que sólo requieren el cumplimiento de determinadas exigencias legales. Así, mientras que el goce de servicios de correo, telégrafos, bibliotecas y museos no requiere de enseñanza o de asistencia, sólo puede lograrse mediante un Acto Administrativo especial que es precisamente el Acto de Admisión.

2. *Los Actos de aprobación.* Por medio de la aprobación, la autoridad administrativa superior controla y vigila los actos emitidos por determinadas autoridades administrativas inferiores.

¹⁰ Serra Rojas, Andrés. *Ob. cit.*, p. 246

El Acto de aprobación, aunque posterior a la emisión del acto que por medio de aquél es aprobado, constituye un medio de control preventivo dentro de la misma Administración que tiende a impedir que se realicen actos contrarios a la ley o al interés general.

El Acto de aprobación produce el efecto jurídico de dar eficacia a un acto válido anterior. Es decir, que el acto aprobado tiene desde el momento de su emisión todos los caracteres que la ley exige para su validez, pero no puede producir efecto hasta que viene el Acto de aprobación.

De lo anterior se desprende que el Acto aprobado y el Acto de aprobación son dos actos jurídicos sucesivos diferentes, en los que los dos órganos que los realizan no coinciden en cuanto al objeto y fin de sus respectivos actos puesto que, mientras el objeto y fin del Acto aprobado es el que se manifiesta en su contenido, el objeto y fin del acto aprobatorio tiende normalmente a mantener la regularidad en el funcionamiento de la Administración y a preservar intereses más amplios que los que afecta en forma directa el Acto aprobado. De esta manera hay que concluir que el particular adquiere derechos o contrae obligaciones por virtud del Acto aprobado, respecto del cual, el de aprobación no es elemento integrante, sino simplemente complementario.

El Acto de aprobación también se usa en nuestro sistema para manifestar la conformidad de la Administración con un acto de un particular que condiciona una actividad posterior de éste. Así es frecuente encontrar la necesidad de obtener la aprobación de planos, proyectos, condiciones sanitarias, etc.

3. *La dispensa o condonación.* Es el acto administrativo por medio del cual se exime a una persona del cumplimiento de una obligación prescrita por la ley, como la prestación de un servicio militar obligatorio, los requisitos para celebrar un matrimonio, un recargo fiscal y otras análogas.¹¹

¹¹ *Apud.* Prieto Boda ("La revoca dell'licenze comerciales". *Rev. Trim. De Dir. Pubb.* Milán, pág. 7744.) según Andrés Serra Rojas. *Ob. cit.* p. 249.

El Acto de dispensa sólo puede realizarse cuando lo autoriza la ley y constituye un medio por el cual se da a la norma legal una elasticidad que permite aplicarla con mayor equidad, tomando en cuenta circunstancias personales que no pueden ser previstas por una regla general.

4. *La concesión.* Es un acto que jurídicamente le confiere a un particular un derecho subjetivo, una nueva condición jurídica o un nuevo derecho, por medio del cual el poder público le transfiere derechos o facultades administrativas mediante determinadas cláusulas compromisorias derivadas del interés público que significan el control de la administración pública. A través de la concesión se le concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.

5. *La autorización, licencia o permiso.* Es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

Así es, pues, que la autorización, la licencia y el permiso constituyen actos que condicionan para un particular el ejercicio de algunos de sus derechos. Se han diferenciado de la concesión, porque ésta se emplea para aquellos casos en que no hay ningún derecho previo del particular o la materia que es objeto de la concesión, en que en ninguna facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede desarrollar si no es por virtud de la propia concesión que la que crea directamente tales derechos o facultades.

La autorización es un acto unilateral de la Administración Pública, la cual se otorga con relación a los servicios públicos y por medio de ella, la autoridad

administrativa faculta a una persona privada o pública para realizar un acto administrativo como ejercicio de un poder jurídico o un derecho preexistente al comprobarse que se han satisfecho los requisitos legales para el ejercicio de un desarrollo; en tanto que el permiso alude a levantar una prohibición. La licencia no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de persona, sino la eliminación de un requisito jurídico, para poder ejercitar un derecho conferido por el propio.

B) Actos destinados a limitar o restringir la esfera de los particulares.

Entre estos actos encontramos los siguientes:

1. *Penas disciplinarias o sanciones y la ejecución forzada.* Tienen por objeto castigar las infracciones de las leyes u órdenes administrativas como la multa, el decomiso, la clausura, el arresto, que son impuestas por la administración, a diferencia de las sanciones que corresponde imponer a las autoridades judiciales.

Constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejerce coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la referida autoridad.

2. *La expropiación.* Es una transferencia coactiva de derechos. Constituye un acto por medio del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos y con arreglo al interés general.

3. *La revocación* o retiro de un acto válido por otro, apoyado en causas supervenientes.

4. *La nulidad.* Es un acto nulo aquel que se encuentra privado de sus efectos por la ley.

5. *Las órdenes administrativas.* Éstas constituyen actos administrativos que imponen a los particulares una obligación de dar o hacer o de no hacer, llamándose, según el caso, mandatos o prohibiciones.¹²

C) Por último, *la clasificación de los actos por razón de su contenido:*

1. *Actos de registro.* Son los actos por virtud de los cuales la Administración hace constar la existencia de un hecho, de una situación o el cumplimiento de requisitos exigidos por leyes administrativas.

Entre esos actos encontramos unos que consisten en la recepción de declaraciones de los particulares o en la inscripción que hace la autoridad administrativa de personas, bienes o cualidades de unas o de otros, como en el caso de los padrones, del catastro, etc. Dentro de este grupo se encuentran toda una serie de actos por cuyo medio, la administración interviene para dar autenticidad, validez, publicidad o certidumbre a determinadas relaciones de la vida civil de los particulares, tales como los actos de registro civil, de registro de la propiedad, de registro de comercio, etc.

2. *Actos de certificación.* Estos actos consisten en la expedición de constancias por la autoridad administrativa respecto a las cualidades de personas o bienes, o respecto al cumplimiento de determinados requisitos exigidos por las leyes para realizar o ser objeto de actividades que las mismas leyes prevén. Así pueden citarse como ejemplo los certificados de conducta, de sanidad, de pesas y medidas, de origen, etc.

Los actos de registro, lo mismo que los de certificación, no en todos los casos producen los mismos efectos jurídicos, pues mientras que algunos tienen efectos constitutivos respecto de la relación misma, tales como el matrimonio civil, el registro de sociedades comerciales, otros se limitan al nacimiento o defunción o los certificados que se expiden para servir como base a otro Acto Administrativo.¹³

¹² Serra Rojas, Andres. *Ob. cit.*, p. 249.

¹³ Gabino Fraga. *Ob. cit.* pp. 241 y 242.

Por la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley.

Partiendo de la relación que guarda la voluntad de la autoridad responsable del acto con la ley, los actos administrativos se clasifican en dos categorías:

A) *El acto obligatorio, reglado o vinculado.* Es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho.¹⁴

En esta clase de actos las leyes administrativas determinan exactamente no sólo la autoridad competente para actuar sino también si ésta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso. Este tipo de actos es el que en la jurisprudencia y doctrina de los Estados Unidos de América se conoce con el nombre de Actos Ministeriales y constituye la base para determinar la procedencia del *writ of mandamus*.¹⁵

B) *Los Actos discrecionales.* Tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o en fin qué contenido va a dar a su actuación. Cuando la ley emplea términos permisivos o facultativos se establece tácitamente la facultad discrecional.

Igualmente ocurrirá en todos aquellos casos en que la Ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, etc., lo mismo que cuando en la ley se prevean dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio.

¹⁴ *Apud.* Zanobini, Guido. (*Curso di Diritto Amministrativo*. Milano, 1936, pág. 231) según Gabino Fraga. *Ibidem*.

¹⁵ *Idem*. p. 231

1.3 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El Acto Administrativo es un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa.

En todo Acto Administrativo perfecto concurren determinados elementos o conjunto de circunstancias exigidas por la ley, de los cuales dependen su validez, eficacia y proyección administrativa y así puede producir sus efectos regulares. Estos actos tienden a crear una situación nueva, a modificar una situación ya existente o suprimirla.

La doctrina administrativa ha considerado que son elementos del Acto Administrativo los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin y forma. Aunque diversos tratadistas no consideran como elementos constitutivos del acto al motivo, fin y mérito.

Para efectos del presente trabajo de investigación se tomará como clasificación de los elementos del Acto Administrativo la adoptada por el Doctor Miguel Acosta Romero¹⁶, él cual señala "que los elementos de Acto Administrativo serán aquellos que concurren a su formación o definición", considerando como tales a los siguientes: 1. Sujeto; 2. La voluntad; 3. Objeto, y 4. Forma. Toda vez que los mismos se consideran como las partes que integran o concurren para su formación, es decir integran la estructura del Acto Administrativo.

No así el motivo y el fin, ya que éstos pueden considerarse mejor como requisitos, circunstancias o modalidades que afectan bien a alguno de los elementos del acto, o a éste en su integridad, lo cuales serán examinados con posterioridad.

Sujeto. El sujeto del Acto Administrativo es el órganos de la Administración Pública que lo realiza. Es la persona revestida de mando, su carácter o representación emana de ser titular de un órgano del Estado y tener

¹⁶ Acosta Romero, Miguel. *Ob. cit.*, p. 534.

facultad de decisión. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen dos o más sujetos: el sujeto activo y los sujetos pasivos.

a) El sujeto activo, siempre es un órgano de la Administración Pública, quien es creador del acto.

b) Los sujetos pasivos, que son todos aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el Acto Administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.¹⁷

De la misma manera que los actos jurídicos de la vida civil requieren una capacidad especial para ser realizados, así, tratándose de los actos del poder público, es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta.

Se entiende por competencia, la facultad para realizar determinados actos, que el orden jurídico atribuye a los órganos de la Administración Pública. La competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material, es decir, por una ley del Congreso de la Unión o reglamento Ejecutivo.¹⁸

Por lo tanto, un órgano administrativo competente, es aquel a quien la ley le otorga una facultad para conocer de asuntos determinados. La competencia es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano. En un Estado de derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia, como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la Ley y el interés público. Por lo tanto, un órgano administrativo competente, es aquel a quien la ley le otorga una facultad para conocer de asuntos determinado.

Voluntad. Uno de los elementos esenciales del Acto Administrativo es la voluntad administrativa. El Acto Administrativo se forma por una voluntad legalmente manifestada, es decir, la voluntad del sujeto administrativo que se expresa y no está viciada.

¹⁷ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Ob. cit.* p. 346.

¹⁸ *Idem.*

La manifestación de la voluntad, o sea, la expresión del proceso volutivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea, que se manifieste objetivamente esa voluntad.

En relación con este elemento del Acto Administrativo se puede suscitar el problema relativo a la formación de voluntad cuando se trata de un órgano colegiado, es decir, cuando varios miembros son simultáneamente titulares de un órgano de la Administración. Normalmente, sin embargo, las disposiciones legales que instituyen tal órgano fijan los requisitos para la reunión de los titulares, para la expresión de su voto y para la determinación del número de éstos que son necesarios para considerar formada la voluntad del órgano de que se trate. Constituye, además, una regla fundamental en la materia que todas las decisiones deben de ser tomadas en reunión oficial de los integrantes de dicho órgano, pues de otro modo no sería éste el que estaría actuando, sino individuos aislados que no tienen con este carácter ninguna competencia.¹⁹

La voluntad de la Administración debe reunir determinados requisitos, que son:

- a) Debe ser espontánea y libre,
- b) Dentro de las facultades del órgano;
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.;
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.²⁰

Objeto. Otro elemento fundamental del Acto Administrativo los constituye el objeto. El objeto o contenido del acto forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, dispone o permite. Alude a la resolución que en el caso concreto adopta la autoridad.²¹

¹⁹ Gabino Fraga. *Ob. cit.*, p. 269.

²⁰ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Ob. cit.*, p. 347.

²¹ Serra Rojas, Andrés. *Ob. cit.*, p. 258.

²⁰ Acosta Romero, Miguel. *Ob. cit.*, p. 537

Miguel Acosta Romero divide el objeto del Acto Administrativo de la siguiente manera:

a) Objeto directo o inmediato. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene encomendada.

b) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir los siguientes requisitos:

1. Debe ser posible física y jurídicamente;
2. Debe ser lícito;
3. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.²²

Forma. La forma constituye un elemento externo que viene a integrar el Acto Administrativo. En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter intrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el Acto Administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos.

A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria; no sólo para la prueba, sino principalmente para la existencia del acto, ya que constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.

La forma puede adoptar diversas variantes, la regla general es la forma escrita, debido a que es la más común; así tenemos que hay acuerdos,

decretos, oficios, circulares, memorandos, telegramas y notificaciones. También puede ser verbal, ya sea directa o a través de los medios técnicos, mecánicos de transmisión del sonido.

La forma también puede adoptar otros medios de exteriorización de la voluntad como lo pueden ser las señales que regulan la actividad de los particulares, por ejemplo los semáforos, luces de aterrizaje, señalamientos de tránsito, etc.²³

1.4. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Hemos expuesto los elementos que son considerados integrantes de la estructura del Acto Administrativo. De acuerdo a lo anterior, ahora toca el turno a los requisitos del Acto Administrativo, por lo cual, estudiaremos el motivo y finalidad, al haber sido considerados como requisitos y no como elementos del mismo.

Motivo. El motivo es el conjunto de circunstancias de hecho o de derecho que precede al Acto Administrativo, puede ser previo o concomitante a la voluntad, al objeto y al acto mismo.

Finalidad. La finalidad es la meta que se pretende alcanzar con una actividad o con una conducta. La finalidad del Acto Administrativo debe estar orientada a perseguir el interés general o bien común de acuerdo a las finalidades que tenga a su vez el Estado. La finalidad puede ser previa, simultánea o posterior a la voluntad, al objeto o al acto.

Ahora bien, no solamente el motivo y la finalidad son los únicos requisitos que debe cumplir el Acto Administrativo para su validez.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García señala, que cuando se habla de requisitos del Acto Administrativo nos tenemos que referir por una parte a los establecidos en la Constitución General de la República, y por otra parte a los reguladas por las leyes meramente administrativas.

²³ Idem.

Por lo que hace a los requisitos constitucionales, estos emanan del primer párrafo del artículo 16 de nuestra Carta Magna consistiendo éstos en:

- a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello.
- b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficios, es el que consigna las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación y, suscrito por el funcionario competente.
- c) La fundamentación legal, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.
- d) Motivación. La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho inmediatas anteriores al Acto Administrativo, que lo originaron.

Ahora bien, hay que hacer una diferencia entre lo que es motivo y motivación, ya que los dos se encuentran íntimamente ligados, sin embargo ambos son diferentes, puesto que el último viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable.

Por motivación del Acto Administrativo debe entenderse la exposición de las razones que mueven a la administración a tomar el acuerdo en que el acto consiste.²⁴

La motivación consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del Acto Autoritario de molestia, según el cual, quien la emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige, se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se

²⁴ *Apud.* F. Garrido Falla (*Tratado*. Vol. I. Madrid, 1973, pág. 530) según Andrés Serra Rojas. *Ob. cit.* p. 262.

formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.²⁵

Por otra parte el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación nos señala los requisitos indispensables para cualquier Acto de Administración, los cuales son:

- 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.

Finalmente, el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo sin hacer distinción alguna, reúne tanto los requisitos como los elementos indispensables para cualquier Acto Administrativo, los cuales son:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través del servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. (Se deroga).
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

²⁵ Tesis de Jurisprudencia, Jurisprudencia, Poder Judicial de la Federación, Tesis de Ejecutorias 1917-1975, Tercera Parte II, Segunda Sala, p. 669.

- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. (Se deroga).
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

1.5. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El Acto Administrativo está destinado a producir efectos, una vez que reúnan sus elementos legales de validez y eficacia. Aun aquellos actos que son meramente declarativos, también surten determinados efectos.

El Acto Administrativo surte sus efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, lo posponga o suspenda, como su publicación, notificación, requerir de la aprobación superior o estar sujeto a alguna modalidad o afecte algún interés particular anteriormente reconocido. En estos casos el Acto no debe producir sus efectos hasta alcanzar su perfección jurídica y alcanzar su eficacia, "el efecto no es sino la consecuencia, el resultado, la reacción, de un hecho o una conducta legalmente regulada y subordinada a su finalidad."²⁶

Se denomina Acto Administrativo perfecto aquel que está completamente formado, es decir, que todos sus elementos son regulares y

²⁶ Serra Rojas, Andrés. *Ob. cit.*, p. 321.

sus modalidades o requisitos se han cumplido y, por lo tanto, tiene una existencia jurídica plena. Pero no basta que el acto sea perfecto para que sea eficaz, y se entiende por acto eficaz aquel que se realiza jurídica y materialmente. Puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, por que esté sujeto a un término o condición y durante los lapsos en que éstos se cumplan, el Acto Administrativo no tenga eficacia, pues ésta, entraña la realización del contenido del acto.

Los derechos y obligaciones que se generan por virtud del Acto Administrativo especial son en favor o en contra de determinada persona y en atención a su situación particular. Atento a lo anterior se desprende que dichos derechos y obligaciones tienen, en principio, un carácter personal e intransmisible y, por tanto, sólo pueden ser ejercitados o cumplidos por la persona a la cual el acto se refiere.

Sin embargo, existen ocasiones que los derechos generados por un Acto Administrativo constituyen ventajas pecuniarias que entran al patrimonio de los particulares. Para esos casos la legislación ha dejado a un lado el principio de intransmisibilidad y permite en la mayor parte de ellos con autorización del Poder Público que se celebren operaciones respecto de tales derechos por actos y contratos civiles y mercantiles. Así no resultan extrañas las disposiciones contenidas en nuestras leyes que autorizan contratos respecto a los derechos que otorgan las concesiones de aguas, de ferrocarriles, de minas, etc.

Con ese motivo se ha pretendido que tales derechos originados en actos administrativos son susceptibles de incorporarse a las clasificaciones del derecho común y que, en consecuencia, podrán tener el carácter de derechos reales o personales.

Miguel Acosta Romero al respecto nos dice, que es discutible que los derechos administrativos tengan las mismas características que el derecho real. En su opinión, aquellos aumentan la esfera económica-jurídica del particular, siempre dentro de los límites que señalan las leyes que prevén su otorgamiento; así el derecho de autor, las patentes, las concesiones y el nombramiento, efectivamente otorgan ciertas facultades y derechos, inclusive

pecuniarios, al particular, pero están sometidos a una serie de limitaciones y modalidades; su uso debe restringirse por el interés público, no son indefinidos en cuanto al tiempo y su extinción, pueden utilizarse algunos de ellos por quien tenga interés.

Así pues considera que el derecho que deriva de un Acto Administrativo es personalísimo, generalmente intransferible y su contenido patrimonial está sujeto a las normas que regulan su otorgamiento. Señala como Hauriou, que son simplemente derechos administrativos y se suprime la característica de reales, pues ello implica un principio que es manejado por el Derecho Civil, pero que en Derecho Administrativo no tiene cabida.²⁷

Efectos directos e indirectos.

Los efectos del Acto Administrativo pueden estimarse directos o indirectos; efectos directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o no hacer, o declarar un derecho. Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el Acto Administrativo, por ejemplo: el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal haga efectivo el crédito fiscal.

Efectos frente a terceros.

El Acto Administrativo surte también efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la administración, a otras entidades públicas y a los particulares.

En el Derecho Administrativo pueden considerarse como terceros:

- a) Todo aquel frente al que se puede hacer valer un Acto Administrativo, y

²⁷ Acosta Romero, Miguel. *Ob. cit.* p.547

- b) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el Acto Administrativo.²⁸

1.6. FORMAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La extinción de los actos administrativos hace alusión a la desaparición o cese de los efectos que dicho acto debe producir, es decir, por la realización de su objeto. En principio todo Acto Administrativo se cumple voluntariamente por la Administración Pública, como por los particulares interesados y en algunos por los terceros.

La doctrina y la legislación administrativa han reconocido ciertos procedimientos o medios que tienden a destruir o limitar los efectos jurídicos de los actos administrativos, los cuales se pueden clasificar en normales y anormales.

Medios normales.

La realización fáctico-jurídica del Acto Administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la propia administración y también por parte de los particulares: en este caso, el Acto Administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

- a. Cumplimiento voluntario por órganos internos de la administración, la realización de todos actos necesarios;
- b. Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
- c. Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos;
- d. Cumplimiento de plazo, en aquellos actos que tengan plazo, ejemplo, licencias, permisos temporales.

²⁸ Acosta Romero. *Ob. cit.*, p. 546.

Medios anormales.

El Acto Administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamamos anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:

- a) Revocación administrativa;
- b) Rescisión;
- c) Prescripción;
- d) Caducidad;
- e) Término y condición;
- f) Renuncia de derechos;
- g) Irregularidades e ineficacias del acto administrativo, y
- h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.²⁹

a) Revocación administrativa.

Revocación viene del latín *revocatio-onis*, acción o efecto de *revocare* dejar sin efectos una concesión, un mandato o una resolución; acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante.³⁰

La revocación administrativa es una manifestación de la voluntad de la administración pública, unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos anteriores constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos, de interés público o legalidad.³¹

De la anterior definición se pueden desprender los siguientes elementos del acto de revocación:

²⁹ Manuel Acosta Romero. *Ob. cit.*, p. 555.

³⁰ UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A., 2ª Edición, México 1988.

³¹ Serra Rojas. *Ob. cit.*, p. 371.

1. Una manifestación de la voluntad, una decisión de la autoridad administrativa manifestada legalmente;
2. Unilateral; la Administración tiene derecho a cambiar de opinión para reparar errores o mantener el interés general; sin implicar discrecionalidad;
3. Extintiva de un acto anterior; válido y eficaz, "con la completa aptitud para producir los efectos queridos por el agente y garantizados por la norma", esto es el retiro del acto jurídico;
4. Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervenientes de interés general;
5. O sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita.³²

Existen varios principios que rigen la revocación administrativa. Es un acto unilateral en el que no intervienen los particulares, ya que no constituye un medio de impugnación de los actos administrativos. La decisión es completamente unilateral por parte de la autoridad que la emite.

Generalmente la revocación sólo puede hacerse valer en aquellos actos que se consideran de tracto sucesivo, o sea, cuyos efectos se prolongan en el tiempo y en el espacio, ya que sería materialmente imposible revocar un acto de efectos instantáneos, salvo que éstos no se hubiesen llevado a cabo.

La revocación no es una facultad discrecional de las autoridades administrativas, sino que debe estar dentro de la competencia que le otorgue la ley en forma expresa.

La revocación administrativa afecta a un acto administrativo anterior perfectamente válido, que surtió efectos y que por razones de oportunidad, técnicas o de interés público, se revoca. Constituye un Acto Administrativo también perfectamente válido, que deja sin efectos el acto anterior, pero solamente a partir de nuevo acto, no modificando los efectos que ya se produjo en el pasado.

³² Idem.

b) *La rescisión.*

Del latín *rescissum* y significa rasgar, romper, dividir algo. El vocablo tiene la misma etimología de la palabra rescisión que vale tanto como separación. Es una voz que expresa un concepto netamente jurídico a saber: privación de efectos de un negocio jurídico por sí mismo válido para lo futuro, por medio de una declaración de voluntad.³³

La rescisión, es la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones en caso de incumplimiento de la otra parte. Sólo opera en los contratos.³⁴

c) *Prescripción.*

La prescripción es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescribirán de acuerdo con lo que dispongan las leyes en cada caso; en materia fiscal, la facultad de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el término de cinco años³⁵, en otros casos los plazos de prescripción son variables, de acuerdo con lo que disponga cada ley administrativa en particular.

d) *Caducidad.*

Es un medio de extinción de los actos administrativos, por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el Acto Administrativo, para que se genere o preserve el derecho. Se distingue de la prescripción en que la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo.

³³ UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Ob. cit.*, p.2813

³⁴ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*. Cardenas Editor y Distribuidor, México, 2001. 1ª Edición. p. 174.

³⁵ Artículo 67 del Código Fiscal de la Federación.

e) *El término y la condición.*

El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extinga los efectos de un acto jurídico. Es el momento en que un acto jurídico debe comenzar a producir o dejar de producir sus efectos. El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos, el segundo los extingue.

La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho.

f) *La renuncia de derechos.*

También constituye un medio anormal de extinción del Acto Administrativo. En teoría General del Derecho se reconoce que el individuo tiene derecho de renunciar a ciertos derechos, es decir, mediante una manifestación unilateral de voluntad a partir de una fecha, deja de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido.

Así, se puede renunciar a una licencia, a un permiso, a una concesión y aun a ciertos derechos muy personales, como la nacionalidad. En estos supuestos consideramos que la renuncia constituye uno de los medios anormales de extinguir el Acto Administrativo bajo las siguientes circunstancias:

- a) Que se trate de un Acto Administrativo de tracto sucesivo o, cuando se trate de un acto de efectos inmediatos y que éstos no se hayan realizado aún.
- b) Que el régimen legal permita la posibilidad de renunciar, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.
- c) Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.³⁶
- d) *Irregularidades e ineficacia del acto administrativo.*

³⁶ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Ob. cit.*, p.174.

En Derecho Civil existe una doctrina muy definida sobre lo que se ha llamado nulidad del acto jurídico y no sólo acerca de la nulidad, sino con relación a su propia existencia. Así se ha sostenido, que hay elementos de existencia que son: consentimiento y objeto y elementos de validez que son: la capacidad, la ausencia de vicios en la voluntad, la licitud en el objeto y la forma.

Por el contrario, en el Derecho Administrativo no existe un código, una ley o un sistema definido que regule, en forma sistemática y unitaria, lo que la teoría ha llamado inexistencia o nulidades y a lo que otros autores como Miguel Acosta Romero propone llamar irregularidades e ineficaces, puesto que la legislación administrativa es muy cambiante y hay una dispersión enorme de criterios y de situaciones que se prevén como nulas.

Cuando se habla de irregularidades del acto o de sus elementos, se refiere a que el acto no sea perfecto o que alguno de los elementos del mismo por alguna causa o razón sea irregular, es decir que no reúna los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud, lo que trae como consecuencia la ineficacia parcial o total de los efectos del acto.

En este orden de ideas, conviene señalar algunas de las principales sanciones a los actos administrativos irregulares.

A) *Falta de sujeto*. La falta de sujeto acarreará la falta del Acto Administrativo, ya que si no hay sujeto, no habrá posibilidad de emitirse el acto; en este caso se podrá hablar de inexistencia del mismo.

B) *Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia*. En este supuesto la falta de voluntad acarreará ineficacia completa del acto; los vicios de la voluntad podrá modificarse en algunos casos, siempre que así lo prevenga la ley.

C) *Falta de objeto*. La falta de objeto producirá la ineficacia total del Acto Administrativo. La ilicitud en el mismo también traerá como consecuencia que se deje sin efectos el acto.

D) *Falta de forma*. La falta de forma generalmente acarreará completa falta de efectos del acto, cuando requiere que éste sea escrito. Cuando la

forma se infringe el acto debe de ser nulificado, siempre que aquélla se encuentre establecida no sólo como una garantía de que las decisiones son correctas, sino como una garantía para el derecho de los particulares.

Pueden existir irregularidades de forma que no tienen influencia sobre el acto y en consecuencia, la sanción de la irregularidad no es forzosamente la nulidad, pues, o bien sólo es ineficaz la parte irregular del acto, o la irregularidad puede ser corregida sin que el propio acto se afecte sustancialmente.

E) *Falta de motivo*. Todo acto jurídico supone motivos que lo provocan. Cuando esos motivos faltan, no existe la condición para el ejercicio de la competencia. Por tanto el acto es irregular. La sanción de esa irregularidad no puede ser otra que la privación de los efectos del acto por medio de la nulidad.

Pero no basta que existan los motivos; es necesario que ellos sean apreciados legalmente como antecedente de un Acto Administrativo y que éste sea el que la ley determine que se realice cuando aquellos concurren.

Tratándose de la irregularidad que pudiera existir por la apreciación inexacta del motivo o por la falta de oportunidad en la decisión, debe tomarse en cuenta, si el Poder de la Administración goza de facultad discrecional o si tiene una competencia ligada por la ley. En este último caso, la sanción tiene que ser la nulidad.

F) *Falta de finalidad*. Esta ilegalidad es la que se conoce con el nombre de desviación del poder, o abuso de autoridad, ya que en realidad el poder administrativo se desvía y abusa cuando persigue fines distintos de los que la ley señala.

Respecto de esta ilegalidad debe tenerse presente que la finalidad que debe perseguirse por el agente administrativo es siempre la satisfacción del interés público, no cualquiera, sino el interés concreto que debe satisfacerse por medio de la competencia atribuida a cada funcionario.

Queda por último, estudiar la cuestión relativa a determinar qué autoridad es la facultada para dictar la declaración que prive de sus efectos a los actos viciados por alguna de las irregularidades previstas anteriormente.

En la legislación administrativa no hay disposición precisa que dé una pauta general acerca de a quién corresponde decretar la ineficacia y, en su caso, la anulación del Acto Administrativo, por lo que pueden plantearse diversas posibilidades, que son las siguientes:

A) La misma autoridad que emitió el acto puede darse cuenta de la irregularidad del mismo y modificarlo, o anularlo.

B) La autoridad jerárquica superior puede modificar o anular el acto, en ejercicio de poder de revisión.

C) Las autoridades antes citadas pueden proceder a anular el acto a petición del particular.

D) Igualmente pueden anular el acto como consecuencia de un recurso administrativo.

E) Los tribunales administrativos pueden decretar la anulación del acto mediante sentencia dictada en los procesos administrativos.

F) Los tribunales federales en materia de amparo igualmente pueden decretar la anulación del acto, si éste es violatorio de garantías individuales, previo el juicio constitucional respectivo.³⁷

g) *Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en proceso ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.*

El último de los medios de extinción de los actos administrativos consiste en las sentencias que dictan los tribunales administrativos y los tribunales en materia de amparo, en las que determinan la anulación, o declaran la ineficacia

³⁷ Acosta Romero. *Ob. cit.* p. 570.

de los actos administrativos, cuando éstos son impugnados, por parte de los particulares o por las propias autoridades, en los procesos respectivos.

Es de aclarar que las sentencias no siempre declaran nulidades, o ineficacias con motivo de irregularidades, en cuyo caso la sentencias declara sin efectos el caso por estas circunstancias.³⁸

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

El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- I. Cumplimiento de su finalidad;
- II. Expiración del plazo;
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

1.7. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

La manifestación de la voluntad de la administración se produce a través de un procedimiento que genera un acto válido y eficaz, por lo que debe producir efectos jurídicos. Sin embargo, la autoridad administrativa no da siempre una respuesta categórica a las instancias de los particulares, sin que puedan los interesados determinar cuál es el alcance de su situación.

Esta falta de actuación de la administración se conoce comúnmente como silencio administrativo. El silencio administrativo, dice Miguel Acosta Romero, no es sino la falta absoluta del acto, pues se entiende que la

³⁸ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*. Ob. cit. pp. 176 y 177.

abstención de la Administración Pública, con su silencio, es la negación misma de la actuación o acto administrativo y, por lo tanto, afirma que el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad.³⁹

El derecho administrativo reconoce que hay numerosos casos en que la autoridad administrativa no está obligada a informar a los particulares de sus actos, por que así puede exigirlo la seguridad, la tranquilidad y los intereses públicos.

Pero también hay numerosos casos en que el propio derecho administrativo, por los intereses particulares que están de por medio, juzga que los interesados logren una respuesta oportuna en sus asuntos. El artículo 8° Constitucional indica: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política, sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. *A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario*".

Como puede apreciarse, el derecho de petición contenido en el artículo 8° de la Constitución obliga a la autoridad a que dé contestación por escrito en breve término, pero en el supuesto de que no conteste, no se configura el silencio de la administración, sino más bien una violación a una garantía constitucional. Pero todo ello no prejuzga la naturaleza del asunto que se discute, ni el particular sabe a que atenerse sobre el sentido de las resoluciones.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que las garantías del artículo 8° constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido.⁴⁰

Por lo tanto, es necesario que esta abstención de la autoridad tenga determinado efecto jurídico, que elimine los actos de la inactividad

³⁹ Acosta Romero. *Ob. cit.* p. 549.

⁴⁰ *Apud.* Acosta Romero, Miguel y Góngora Pimentel, Genaro. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1983. Jurisprudencias y Precedentes relativos al artículo 8° constitucional) según Acosta Romero, Miguel. *Ob. cit.* p. 552.

administrativa. La ley reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos que pueden ser:

1. Que el silencio de la Administración equivalga a una resolución favorable al particular "positiva ficta".
2. Que el silencio de la Administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.
3. Que el silencio administrativo tenga efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.
4. Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba caer una resolución a la petición del particular.⁴¹

1.7.1 NEGATIVA FICTA.

Una de las formas que nuestra legislación ha adoptado en los casos del silencio administrativo es la negativa ficta. En virtud de esta figura, se considera que si transcurre el término previsto en la ley para que la autoridad administrativa resuelva alguna instancia o petición promovida acerca de cuestiones reales y concretas, sin que la autoridad emita resolución, debe presumirse que se ha resuelto en forma adversa a los intereses del promovente, es decir, que se le ha negado su petición.

Es una forma *sui generis* de manifestarse la voluntad de la Administración Pública y permitir al particular tener certidumbre del estado de su petición o trámites y así interponer los recursos procedentes.

No abundamos más sobre este tema, toda vez que en el capítulo siguiente lo estudiaremos de manera más detallada.

⁴¹ Castrejón Carcía, Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*. Ob. cit. p. 257.

1.7.2 AFIRMATIVA FICTA.

Otra de las formas que frente al silencio administrativo ha adoptado nuestro sistema, es la de considerar que transcurrido el término legal sin que la autoridad resuelva alguna instancia o petición de un particular, debe entenderse que se le resuelve de manera afirmativa.

Esto es, que las instancias o peticiones que se hubieren formulado ante una autoridad al no verse resueltas en el lapso contemplado por la ley se considerara favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios.

En este caso, diversos autores como Miguel Acosta Romero y Andrés Serra Rojas señalan que es muy peligroso establecer ese efecto para el silencio administrativo por que con ello se afectaría intereses nacionales ante la ineptitud, apatía o mala fe de un funcionario y con frecuencia sería utilizado para que los particulares obtuvieran ventajas de la Administración por el simple transcurso del tiempo.

Otros tantos, principalmente economistas y analistas financieros como Sergio Sarmiento⁴², opinan que si se establece la afirmativa ficta, el gobierno tendrá que acotar sus tiempos de decisiones. Esto colocará al individuo o a la empresa en una posición de mayor igualdad ante la autoridad a la que presenta una solicitud, y así encauzaría una parte significativa del esfuerzo de tratar con el gobierno, a la producción y a la generación de empleos.

En mi opinión, el cambio de sistema que propone el citado autor, no sería realmente la clave para solucionar el problema económico de la nación. Pero en lo que sí se está de acuerdo es en que existan en nuestro sistema jurídico vías de resolución administrativa y de impartición de justicia mucho más prontas y expeditas que las existentes y también medios más eficaces o mejores regulados para combatir la ineptitud y negligencia de las autoridades.

Por lo que ante la disyuntiva de optar entre la negativa ficta y la afirmativa tácita, en lo personal me inclino por la primera, ya que como se había dicho es muy peligroso darle ese sentido al silencio de la administración,

⁴² Apud. Sergio Sarmiento. (Artículo titulado "Afirmativa Ficta". Revista Expansión correspondiente al mes de agosto de 1995.) según Rueda del Valle, Ivan. Ob. cit. p. 142.

más cuando las ramas de que se trata son de derecho público, esto es, que tiene que ver con el interés de la colectividad.

CAPÍTULO II. LA NEGATIVA FICTA.

La figura jurídica que analizaremos en el presente capítulo tiene su origen en el derecho francés, el cual por primera vez la regula en el artículo 3° de la Ley de 17 de junio de 1900. En dicho ordenamiento legal se dispuso que una vez transcurrido cuatro meses sin que las autoridades resolvieran las instancias presentadas ante ellas, los particulares podían considerar como denegadas sus peticiones, quedando facultados para recurrirlas ante el Consejo de Estado.

Dicho antecedente inspira a los legisladores mexicanos, quienes regulan la negativa ficta a partir de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en su artículo 16, el cual por primera vez introdujo en nuestro ámbito la figura o institución de la negativa ficta. Consecuentemente, el Código Fiscal de la Federación de 1938, el cual indubitablemente constituía un ordenamiento más formal para regular los servicios hacendarios a nivel federal, mantuvo la figura de la negativa ficta en su artículo 162.

Con el tiempo esta figura se fue ampliando a determinadas resoluciones en materia administrativa, que hoy la ha hecho extensiva el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para toda clase de actos sobre los cuales tenga conferida competencia, en los términos del artículo 11 de su Ley Orgánica.

2.1. CONCEPTO.

Como vimos en el capítulo anterior, la negativa ficta es una de las formas en que se puede interpretar el silencio de la Administración al no resolver en el término especificado por la ley la petición o instancia planteado por los particulares, la cuales se consideraran como denegadas. Ahora bien, la negativa ficta no la podemos definir simplemente como una simple forma del silencio de la administración, sino que va mas allá. Por lo que en este punto trataremos de adoptar un concepto que defina de una manera mas exacta a lo que llamamos comúnmente como negativa ficta.

El Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sostuvo en sus primeros fallos que la resolución negativa es excepcional dentro del orden jurídico mexicano. En consecuencia, la resolución normal para el silencio de las autoridades debe buscarse a través del juicio de amparo, en relación con el artículo 8° Constitucional. Juicio 3707/945, José García Luna. "En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se advertía: La nulidad se pronunciará siempre respecto de alguna resolución. Ésta será expresa o tácita, en los casos del silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación y la ley la adopta de acuerdo, además, con las orientaciones de la doctrina." Juicio 1185/52.

Podríamos decir que la resolución negativa ficta es, pues, una ficción de la ley, al atribuirle un significado al silencio de la autoridad: se entiende que se resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita en su instancia o petición, de aquí que se opine que cuando se demande la nulidad de una resolución negativa hay que atacar el silencio de la autoridad como si se tuviera por escrito la resolución negando lo solicitado.⁴³

Uno de los conceptos más apropiado para definirla es el que nos proporciona el maestro Iván Rueda del Valle,⁴⁴ en el que señala: "La negativa ficta es una figura jurídica que consiste esencialmente en que si las autoridades fiscales no resuelven durante el término de tres meses una instancia o petición formulada por un particular, éste puede considerar que su instancia fue resuelta desfavorablemente e interponer los medios de defensa procedentes, primordialmente el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación".

Dicha definición es de las más acertadas, excepto porque el maestro Iván Rueda del Valle no toma en consideración a las autoridades administrativas y sólo toma en cuenta a las autoridades fiscales, tal y como lo establece el Código Fiscal de la Federación en el artículo 37, el cual señala:

"Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo

⁴³ Margáin Manautou, Emilio. *Del Contencioso Administrativo*. Editorial Porrúa. México 2002. 11ª Ed. pp. 241-242.

⁴⁴ Rueda del Valle, Iván. *Ob. cit.* p. IX

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

...

Como se puede observar, el artículo antes mencionado sólo se refiere a las autoridades fiscales, pues como sabemos, el legislador lo llevó a cabo para regular la actuación de éstas. Pero hoy en día, la negativa ficta ya no es una figura jurídica exclusiva de la materia fiscal ya que se ha hecho extensiva en forma general a la materia administrativa, tal y como se establece en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el cual se dispone:

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

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

...

De todo lo antes expuesto, estamos en condiciones de presentarles lo que a mi criterio se entiende por negativa ficta en una forma mas general: "La negativa ficta debe considerarse como una figura jurídica que consiste esencialmente en que si las autoridades administrativas o fiscales no resuelven durante el término de tres meses salvo que en otra disposición legal o administrativa establezca otro plazo, una instancia o petición formulada por un

particular, éste puede considerar que su instancia fue resuelta desfavorablemente e interponer los medios de defensa procedentes, primordialmente el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.”

Ahora bien, podemos concluir que para la configuración de una resolución negativa ficta serán necesarios los siguiente requisitos o elementos:

a) La existencia de la instancia o petición. Esto es, que exista una instancia o petición formalmente presentada ante la autoridad Administrativa o fiscal, en la que conste el sello de recibido y la fecha de dicha recepción, ello a efecto de poder hacer el cómputo respectivo.

Como observamos la ley exige la existencia de una instancia o bien de una petición y en estos términos debemos entender, que en materia administrativa, instancia, es cualquier promoción o solicitud comprendida dentro de un procedimiento, que va desde su iniciación hasta la resolución que le recaiga, es decir, que todas aquellas actuaciones que comprenden un procedimiento administrativo o fiscal constituyen instancia. Ahora bien, por petición, según la fuente de referencia, tendremos que se entiende como “derecho reconocido por la Constitución a los ciudadanos, en virtud del cual estos pueden dirigirse a la autoridad en demanda de algo que estimen justo y conveniente”, lo que aplicado al ámbito administrativo se entenderá como aquel escrito mediante el cual el ciudadano se dirige a alguna autoridad administrativa para requerirle algo de lo que aquella es competente para resolver jurídicamente.

b) El transcurso del término de tres meses sin notificación de la resolución expresa respectiva. Es decir, que la autoridad a la que se le presentó la instancia o petición no haya notificado ninguna resolución expresa en relación a la misma durante dicho término de tres meses, excepción hecha de consultas en materia de precios de transferencia, en las que, como se ha dicho, la autoridad cuenta con un plazo de ocho meses para notificar su resolución.

Es indubitable que aún cuando la autoridad dicte su resolución en esos plazos, si la misma no es notificada formalmente al particular antes de que éste

impugne la negativa ficta respectiva en tiempo, esta última quedará plenamente configurada.

c) La existencia del medio de defensa. Esto es, que jurídicamente exista un medio de defensa mediante el cual se pueda impugnar una resolución de esta naturaleza.

Un elemento esencial de la negativa ficta, es que exista el medio legal para combatirla, pues de lo contrario, efectivamente la institución se convertiría en una mera expectativa de defensa del particular a favor de quien se configuró, ya que al no poder combatirla, tarde o temprano la misma desaparecería al dar contestación la autoridad a la instancia del particular, o si no, éste quedaría en el mismo estado de indefensión que guardaba aún sin negativa ficta.

d) La procedencia del medio de defensa al caso concreto. Es decir no basta que jurídicamente exista el medio de defensa para impugnar este tipo de resoluciones, sino que es necesario que el mismo sea aplicable al caso concreto.

e) Por último, el ejercicio del medio de defensa por parte del particular afectado. Esto es, que transcurrido el término genérico de los tres meses sin respuesta, el particular ejercite dicho medio de defensa a efecto de combatir el silencio de la autoridad.

En otras palabras, al vencer el referido término de los tres meses sin que la autoridad hubiere notificado la resolución respectiva, el interesado tiene las dos alternativas: la primera, con objeto de romper ese silencio, considerar que la autoridad le resolvió desfavorablemente su instancia, quedando facultado entonces para interponer los medios de defensa procedentes en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución expresa; y la segunda, esperar a que la autoridad emita la resolución correspondiente. Ahora bien, de optarse por la primera alternativa, resulta incuestionable que la resolución negativa ficta quedará plenamente configurada hasta que efectivamente se ejerza el medio de defensa en contra de la misma, es decir, hasta que se presente la demanda de nulidad respectiva.

A manera de colofón, señalaré las que en mi juicio son las ventajas y desventajas de la negativa ficta, en orden de importancia:

Ventajas

a) Es optativa.- con lo cual entendemos que, transcurrido el plazo para que se configure la negativa ficta, el particular tiene la opción de continuar esperando que se dé por escrito la respuesta a su instancia o bien acudir directamente al medio de defensa que proceda: recurso administrativo o juicio de nulidad. En el entendido de que, la autoridad no puede arbitrariamente prolongar innecesariamente la contestación a una instancia.

b) Se puede anticipar una adecuada defensa.- Durante los tres meses que hay que dejar pasar, sabiendo que la autoridad no nos va a contestar, podemos planear con cuidado las causales de ilegalidad que plantearemos en el escrito de demanda y pensar, colocándonos en el lugar de la autoridad, cuál será la contestación que producirá y recabar las pruebas pertinentes.

c) Puede ejercerse por sorpresa.- La autoridad demandada, frente al juicio en contra de la resolución negativa, está casi siempre desprevenida y por lo tanto es improbable que efectúe una adecuada defensa de su resolución negativa ficta, pues los demás asuntos que debe de atender le impiden concentrarse para aportar los argumentos que ayuden a la defensa del caso.

Desventajas

No existe certeza de los argumentos que pudo aportar la autoridad en una resolución expresa y que pudiesen constituir errores.- Al no esperar la resolución por escrito, no se presentan los errores que en un buen número de casos incurre la autoridad, como puede ser la aplicación indebida de las disposiciones citadas en el acto o no haberse aplicado las debidas.

2.2. NATURALEZA JURÍDICA

Como pudimos observar, la negativa ficta es una ficción jurídica que se actualiza tanto en el proceso fiscal cuanto en el administrativo, razón por la cual surte sus plenos efectos al transcurrir el término fijado por la ley y por la cual se considera que la autoridad resolvió en sentido negativo.

En estos términos es conveniente abundar en relación a la naturaleza jurídica de esta figura.

Diversos tratadistas han discutido respecto a la naturaleza jurídica de la negativa ficta, pues para algunos, tal figura representa una simple ficción legal, para otros se trata de un Acto Administrativo tácito y para otros más, de una resolución administrativa, la cual pese a ser presunta, debe surtir plenos efectos como tal.

Quienes sostienen que la negativa ficta es una simple ficción legal que permite al interesado acudir a la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación basan principalmente su argumento en el hecho de que transcurrido el término de tres meses sin recibir respuesta por parte de la autoridad, para el interesado es una mera opción considerar que la misma resolvió negativamente su instancia e interponer la demanda respectiva ante dicho Tribunal. Esta teoría, aún cuando parte de una premisa cierta en el sentido de considerar a la negativa ficta como una ficción legal, resulta incompleta en cuanto a los alcances de tal figura jurídica, en caso de optar por su ejercicio, pues no se considera que surta plenos efectos jurídicos al transcurrir el término de ley.

Otros estudiosos consideran que la negativa ficta es un Acto Administrativo tácito, es decir que no se expresa formalmente, sino que se supone o infiere, pues transcurrido el plazo de los tres meses sin que se haya emitido la resolución respectiva, se debe entender que la instancia fue resuelta desfavorablemente a los intereses del particular.

No coincido con esta corriente, pues la figura de la negativa ficta, es una alternativa para que el interesado pueda agilizar su trámite en la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo que no se puede hablar de un Acto

Administrativo tácito en estricto sentido, ya que de considerarse así, indudablemente se limita el derecho de defensa que tal figura contempla, pues no se dejaría opción al particular para ejercer o no el medio de defensa, sino que su impugnación daría lugar a que el particular obligatoriamente impugnara, pues en caso contrario, con el transcurso de cuarenta y cinco días, la negativa ficta tomaría el carácter de una resolución firme.

Hay quienes sostienen que la negativa ficta goza de la naturaleza de una resolución administrativa y debe surtir plenos efectos como tal.

Esta corriente afirma, que si el particular opta por tal alternativa, esto es, la de considerar el silencio de la autoridad como una resolución desfavorable a sus intereses, dicha resolución debe surtir plenos efectos al impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación. En otras palabras, esa ficción legal no puede quedarse simplemente en ello cuando se impugna, como limitativamente se considera en la primera teoría, pues la negativa ficta debe surtir sus efectos de resolución administrativa, y tan ello es así, que la autoridad al contestar la demanda respectiva quedará obligada a cumplir con las formalidades de toda resolución, fundando y motivando la misma.

En lo personal, esta corriente es más acertada, máxime si se considera que el Código Fiscal de la Federación le da en todo momento el carácter de resolución a la figura jurídica en estudio.

Por lo anterior podemos concluir que la naturaleza jurídica de la negativa ficta, es la de una resolución, pues el silencio administrativo nace como un instrumento para hacer viable la defensa del particular frente a la abstención de la autoridad de dictar una resolución a la petición de aquél. En estos términos debemos considerar que efectivamente, el sentido que la institución de la negativa ficta tiene en principio, es de naturaleza procesal; sin embargo, ésta debe ser ejercida, para configurar plenamente una resolución administrativa, incluso desde el punto de vista sustantivo, apreciación que efectúa el maestro Iván Rueda del Valle,⁴⁵ y con la cual coincido plenamente.

⁴⁵ Rueda del Valle, Iván. *Ob. cit.* p. 49.

2.3. EFECTOS.

De las precisiones efectuadas podremos observar que efectivamente la negativa ficta tiene características especiales y que incluso tiene una regulación especial dentro de la ley fiscal y, aunque en forma muy general, en el ordenamiento administrativo, razón por la cual su configuración y vía de impugnación sirven a propósitos específicos, como lo es el facilitar la defensa de los administrados al considerar que el silencio de la autoridad, ante una instancia o petición de los gobernados tiene el carácter de una verdadera resolución, la cual produce verdaderos efectos jurídicos, que pueden ser impugnables por el afectado.

Ahora bien, como hemos visto, la negativa ficta es una de las formas de interpretar el silencio administrativo, el cual es la denuncia simple del silencio de una autoridad, es decir la falta de respuesta a una instancia o petición, situación que provoca como efecto, lisa y llanamente que se conmine a la responsable a contestar de manera congruente y clara, sin eludir ni aplazar su solución, la cual deberá comunicarse formalmente al interesado.

Sin embargo, la negativa ficta trae como consecuencia efectos jurídicos diferentes al del silencio administrativo. Así lo sostuvo El Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la Tesis V-P-SS-31, la cual señala lo siguiente:

NEGATIVA FICTA.- ES DIFERENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO.-

Son conceptos jurídicos diferentes el "silencio de la autoridad" y la "negativa ficta", toda vez que se está en presencia del primero cuando una instancia o petición no es resuelta por la autoridad en un breve término; en tanto que, la institución de la negativa ficta se surte por una ficción legal establecida en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, que señala que si la autoridad no resuelve expresamente en el plazo de tres meses, la instancia o petición que le haya sido formulada, se entenderá, por una ficción legal, que resolvió en sentido negativo, es decir, la negativa

ficta constituye el efecto que el legislador otorga al silencio administrativo, en tanto que éste por sí mismo no tiene efecto legal alguno.⁴⁶

En dicha tesis se puede apreciar claramente que a diferencia del silencio administrativo, el legislador le otorgó a la negativa ficta efectos jurídicos concretos; ésto es, que al haber transcurrido un plazo de tres meses sin que se notifique al particular la resolución correspondiente a su petición, se podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente sus pretensiones, facultándolo para interponer los medios de defensa legales respectivos para combatir esa presunta negativa.

El efecto principal de que se instaure el juicio, es que la autoridad debe dar los fundamentos de dicha negativa en su contestación a la demanda; fundamentos que a su vez deberá atacar el actor en su ampliación de demanda, elementos con los cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (autoridad competente para conocer de dicha resolución), se encontrará en posibilidad de dictar sentencia anulando la resolución negativa ficta o bien confirmándola.

Podría llegar a pensarse que la negativa ficta en materia fiscal y administrativa coarta el derecho de los particulares para acudir al juicio de amparo por considerar violado el derecho de petición. Esto no es así, ya que otro de los efectos de la negativa es darle a los interesados dos caminos u opciones a seguir:

Una, interponer juicio de amparo por considerar violado el derecho de petición; y la otra, acudir en negativa ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Evidentemente los particulares pueden optar por cualquiera de las dos vías, en el entendido de que una excluye a la otra.

Si el particular optara por interponer el juicio de amparo a reclamar la violación al derecho de petición, ante el Juez de Distrito, de concederse el amparo, el mismo no tendría más efecto que el de obligar a la autoridad responsable a dictar la resolución respectiva, pudiendo hacerlo en cualquier

⁴⁶ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Quinta Época. Año I. No. 6. Junio 2001. p. 67

sentido, según sus consideraciones. El Juez de Distrito de ninguna manera podría obligar a la autoridad a pronunciar su resolución en tal o cual sentido. Si la autoridad en cumplimiento a la sentencia de amparo dicta su resolución en forma adversa a los intereses del particular, éste se verá obligado a interponer el medio de defensa procedente en contra de la misma, iniciándose un litigio distinto.

Si por el contrario, el particular optara por acudir en negativa ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa e interponer el juicio de nulidad, traería como consecuencia que la autoridad al dar contestación a la demanda instaurada en su contra, deberá fundar y motivar la resolución que presuntamente le es desfavorable al particular. Una vez integrada la litis en un juicio de este tipo, la Sala del Tribunal que conozca del asunto, dictará la sentencia respectiva, declarando la nulidad o la validez de la resolución negativa ficta impugnada, debiendo siempre resolver dicha sentencia el fondo del asunto en forma definitiva.

Podemos concluir que el legislador al darle al silencio administrativo un efecto concreto, o sea negativo, tenía como principal objetivo darle seguridad jurídica al gobernado y no dejarlo en estado de indefensión ante las autoridades administrativas o fiscales al momento de no recibir contestación alguna a sus instancias o peticiones y así poder acudir a las instancias procedentes a impugnar dicha resolución adversa.

2.4. LA NEGATIVA FICTA Y LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Como hemos visto anteriormente, la negativa ficta es una ficción jurídica que instituyó el legislador para no dejar al gobernado en un estado de indefensión ante la falta de actuación de las autoridades. Pero ello no implica que dicha figura jurídica no sea violatoria a las garantías que establece nuestra carta magna a favor del gobernado.

Como es bien sabido, el Estado tiene a su favor un conjunto de facultades para realizar todo tipo de actos tendientes a garantizar el orden de

derecho mediante su idónea aplicación contra posibles contravenciones por parte de los individuos de la comunidad, asegurando así el orden social.

Pero dichas facultades no son ilimitadas, sino que están sujetas a restricciones las cuales se encuentran previstas primordial y fundamentalmente en los preceptos de nuestra Constitución, que establecen el cauce normativo por donde debe desarrollarse la conducta o actividad de los órganos del Estado en ejercicio del poder público o de la función imperativa o de autoridad. Por consiguiente, todos los actos autoritarios que dichos órganos realicen, frente a cualquier gobernado, deben observar las exigencias, las prohibiciones, los requisitos o las condiciones consignadas en los preceptos constitucionales. Pero dichos preceptos pueden ser violados en cualquier momento por algún acto de la autoridad en perjuicio de todo sujeto o ente que se encuentre en la situación de gobernado.

Ahora bien, los preceptos constitucionales que demarcan y encauzan el ejercicio del poder público frente a los gobernados, han recibido el nombre de "garantías individuales". Estos derechos públicos individuales se puede reputar como diques u obstáculos a la actuación arbitraria e ilegal de los órganos autoritarios, es decir, se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física y moral y el Estado y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal.

Las garantías individuales o 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 a someter sus actos al derecho.

Las garantías individuales se han reputado históricamente como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. En consecuencia, los derechos y obligaciones que implica o genera la relación que existe entre el gobernado y el gobernante, tienen como esfera de gravitación esas

prerrogativas sustanciales del ser humano, considerándose como aquéllas la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad.

Garantía de 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. Todo acto de autoridad, emanado por esencia del Estado y desempeñado por los diferentes órganos autoritarios estatales creados por el orden de derecho, tienen como finalidad inherente 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.

Dentro de un régimen de derecho o dentro de un sistema en que impere el derecho, esa afectación de diferente índole y de múltiples y variadas consecuencias que opera en el status de casa 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 cualquier autoridad para producir válidamente, desde el punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, 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 en general, al conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas por la Ley Fundamental, se manifiesta como la substancia de diversos derechos subjetivos público

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 que la afectación que generen sea jurídicamente válida.

Conforme lo anterior, cuando estamos en presencia de una resolución negativa ficta, nos encontramos ante una ausencia total de esos requisitos circunstancias, elementos establecidos por la ley, que la autoridad debió de haber observado, tomado en cuenta y llevado a cabo, lo cual en la especie no aconteció, ya que la misma no realizó ninguna actividad tendiente a resolver la petición o promoción presentada por el gobernado, dejando de observar lo establecido por los diversos ordenamientos legales que regulan su actuación, dejando al particular en un absoluto estado de indefensión, teniendo éste como única forma de defensa, la interpretación de esa falta de actuación como una negación total a sus pretensiones y en consecuencia acudir a las instancias procesales pertinentes a combatirla.

Garantía de Audiencia.

Asimismo, dentro de las garantías de seguridad jurídica a que todo individuo tiene derecho, se encuentra la garantía de audiencia contenida en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, que textualmente dispone:

"Nadie puede 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."

Esta garantía de audiencia se compone, de cuatro garantías específicas, necesariamente concurrentes, y que son: el juicio previo a la privación; que dicho juicio se siga ante tribunales establecidos con antelación; que en el

mismo se observen las formalidades procesales esenciales, y que el hecho que diere origen al citado juicio se regule por leyes vigentes con anterioridad.

La primera de las mencionadas garantías se desprende que para que la privación de cualquier bien tutelado por el artículo 14 de nuestra carta magna sea jurídicamente válida, es menester que dicho acto esté precedido de la función jurisdiccional, ejercida a través de un procedimiento, en el que él afectado tenga plena injerencia a efecto de producir su defensa.

Ahora bien, desde el punto de vista de los efectos del acto de privación, dicho procedimiento puede substanciarse ante autoridades materialmente jurisdiccionales, o materialmente administrativas, en las siguientes hipótesis:

1.- Ante autoridades materialmente jurisdiccionales (aunque su índole formal sea administrativa), cuando el bien materia de la privación salga de una esfera particular para ingresar a otra esfera generalmente también particular (juicios civiles y de trabajo).

2.- Ante autoridades materialmente administrativas, en caso de que el bien objeto de la privación ingrese a la esfera del Estado o cuando dicha privación tienda a satisfacer coercitivamente una prestación pública individual nacida de relaciones de supra a subordinación.

Ello acontece, por ejemplo, en materia fiscal o cuando se trate de hacer efectivas sanciones principalmente pecuniarias por violaciones a leyes o reglamentos administrativos en que hubiere incurrido el particular, en cuyos casos la oposición de éste se suscita ante las propias autoridades de las que emana el acto atacado o ante el superior jerárquico de las mismas, según se prevenga por la norma correspondiente, pudiendo aquéllas o dicho superior resolver la controversia respectiva, sin perjuicio de las acciones ordinarias que legalmente se concedan al afectado o inclusive de la constitucional de amparo.

De lo expuesto, se colige con claridad que cuando se trate de un Acto Administrativo de autoridad o imperio que importe la privación, en detrimento del gobernado, de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 Constitucional, el juicio o procedimiento a que éste precepto alude en su

segundo párrafo, es susceptible de ventilarse, de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables, ante las mismas autoridades de las que provenga dicho acto o ante superiores jerárquicos. Ahora bien, dicho procedimiento debe instituirse legalmente como medio para que el gobernado formule su defensa, antes de que se realice en su perjuicio el Acto Administrativo de privación.

De esta manera, las leyes que regulen cualquier función administrativa, para observar la mencionada garantía, deben instituir el citado procedimiento cuando prevean verdaderos actos de privación. Así, como lo establece la Constitución, para que una ley administrativa faculte a la autoridad que se trate para realizar actos de privación en perjuicio del gobernado, sin consagrar un procedimiento defensivo previo, se estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia, aunque la propia ley estatuya recursos o medios de impugnación del mencionado acto.

De lo anterior podemos concluir que para que una autoridad administrativa o fiscal realice un acto que afecte los derechos del gobernado, la misma tuvo que haber seguido un procedimiento previo contenido en las leyes administrativas o fiscales, en el cual el particular haya tenido la oportunidad de defenderse, lo cual no acontece cuando estamos enfrente de una resolución negativa ficta. Esto es así, ya que como lo expusimos en los puntos anteriores, la negativa ficta es una ficción creada por la ley que surte efectos ante la falta total de actuación de la autoridad, la cual en ningún momento realizó los actos procesales previos establecidos por la ley, y por lo tanto el gobernado nunca estuvo en posibilidad de defender sus derechos y en consecuencia sólo pudo optar por la opción que le da la ley, es decir, el deducir que sus pretensiones han sido negadas y por lo tanto acudir ante las autoridades procesales competentes.

A través de la segunda garantía específica de seguridad jurídica que concurre en la integración de la de audiencia, el juicio cuya connotación hemos delineado anteriormente, debe seguirse ante tribunales previamente establecido. Esta exigencia corrobora la garantía implicada en el artículo 13

Constitucional, en el sentido de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales.

Ahora bien, la idea de tribunales no debe entenderse en su acepción meramente formal, o sea, considerarse únicamente como tales a los órganos del Estado que estén constitucional o legalmente adscritos al Poder Judicial Federal o Local, sino que dentro de dicho precepto se comprende a cualquiera de las autoridades ante las que debe seguirse el juicio previo.

De esta guisa, la garantía de audiencia no sólo es operante frente a los tribunales propiamente dichos, es decir, frente a los órganos jurisdiccionales, sino en lo tocante a las autoridades administrativas de cualquier tipo que normal o excepcionalmente realicen actos de privación, en los términos en que hemos reputado a éstos. La extensión de dicha garantía individual para proteger al gobernado contra las autoridades administrativas cuando se trate de privaciones, está corroborada por la Suprema Corte en una tesis que a continuación transcribo:

"Las garantías individuales del artículo 14 constitucional se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento, bien sea administrativo, civil o penal, por lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgadas para los sujetos del último"⁴⁷

La idea que se contiene en la tesis mencionada se ha corroborado por la Segunda Sala de la misma Suprema Corte, al sostener lo siguiente:

"No es exacto que sólo las autoridades judiciales son constitucionalmente competentes para privar de sus propiedades y derechos a los particulares, en los casos en que la ley aplicable así lo prevenga. Si bien, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional exige para ello "juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos", es tradicional la interpretación relativa a que los tribunales previamente establecido no son exclusivamente los judiciales, sino también las autoridades administrativas, a quien la ley ordinaria confiere competencia para ello, por eso sí, respetando la previa audiencia, la irretroactividad de la ley, las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación exacta de la

⁴⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, tomo I, pág. 1,552. Sexta Época.

ley. Esta interpretación tradicional se debe a que por la complejidad de la vida moderna sería imposible que el Estado cumpliera sus funciones públicas con acierto, prontitud y eficacia, si tuviera siempre que acudir a los tribunales judiciales para hacer efectiva sanciones establecidas en las leyes⁴⁸

En cualquier procedimiento en que consista el juicio previo al acto de privación deben observarse o cumplirse las formalidades procesales esenciales, lo cual implica la tercera garantía específica integrante de la de audiencia.

Las formalidades mencionadas encuentran su razón de ser en la propia naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolle una función jurisdiccional, esto es, en las que se pretenda resolver un conflicto jurídico. Ahora bien, la decisión de un conflicto jurídico impone la inaplazable necesidad de conocer éste, y para que el órgano decisorio tenga real y verdadero conocimiento del mismo, se requiere que el sujeto, respecto del que se suscita, manifieste sus pretensiones. De esta manera, la autoridad que va a dirimir el conflicto tiene como obligación ineludible la de otorgar la oportunidad de defensa para que la persona que vaya a ser víctima de un acto de privación exponga sus pretensiones opuestas al mismo.

Es por ello por lo que cualquier ordenamiento adjetivo, bien sea civil, penal o administrativo, que regule la función jurisdiccional en diferentes materias, debe por modo necesario estatuir la mencionada oportunidad de defensa u oposición, lo que se traduce en diversos actos procesales, siendo el principal la notificación al presunto afectado.

Además, como toda resolución jurisdiccional debe decir el derecho en un conflicto jurídico apegándose a la verdad o realidad, y no bastando para ello la sola formación de la controversia mediante la formulación de la oposición del presunto afectado, es menester que a éste se le conceda una segunda oportunidad dentro del procedimiento, es decir, la oportunidad de probar los hechos en los que finqué sus pretensiones opuestas. Por ende toda ley procesal debe instituir dicha oportunidad en beneficio de las partes del conflicto

⁴⁸ Informe de 1969. Tribunal Pleno, p. 216, primera parte.

jurídico y, sobre todo, a favor de la persona que va a resentir en su esfera de derecho un acto de privación.

Pues bien, cuando un ordenamiento adjetivo, cualquiera que éste sea, consigna dos oportunidades, la de defensa y la probatoria, puede decirse que las erige en formalidades procesales, las cuales asumen el carácter de esenciales, porque sin ellas la función jurisdiccional no se desempeñaría debida y exhaustivamente.

Por último, la cuarta garantía específica de seguridad jurídica que configura la de audiencia estriba en que el fallo o resolución culminatoria del juicio o procedimiento, en que se desarrolle la función jurisdiccional, deba pronunciarse conforma a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, es decir, al que constituya la causa eficiente de la privación. Esta garantía específica corrobora la contenida en el primer párrafo del artículo 14 Constitucional, o sea, la de la no retroactividad legal y, por tanto, opera respecto a las normas substantivas que deban aplicarse para decir el derecho en el conflicto jurídico.⁴⁹

De lo anterior se desprende claramente, que las autoridades administrativas o fiscales, tienen la obligación de llevar a cabo el procedimiento tendiente a resolver las peticiones o promociones presentadas por el gobernado. En el caso concreto de la negativa ficta, como hemos visto, el órgano respectivo no entra al estudio del fondo del asunto, por lo cual no existe la posibilidad de que el peticionario pueda comparecer al procedimiento que tenía que llevarse a cabo para emitir la resolución a la petición planteada, y por lo tanto no puede presentar los medios de prueba tendientes a obtener una decisión favorable a sus intereses, violándose así las garantías comprendidas dentro de la Garantía de Audiencia del gobernado.

Garantía de Legalidad.

El artículo 16 de nuestra Constitución es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía en estudio, la cual, pone a la persona a salvo de todo acto de mera

⁴⁹ Ignacio Burgoa *.Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa. México 2003. 36ª Edición. pp. 548-558.

afectación a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca.

La primera parte del artículo 16 Constitucional, que es la que nos interesa estudiar, ordena textualmente:

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

Como se ve, la disposición constitucional transcrita, al igual que la de audiencia, contiene varias garantías de seguridad jurídica. La primera de estas garantías que condicionan el acto de molestia consiste en que éste debe dimanar de autoridad competente.

La garantía de competencia autoritaria 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 integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa perturbación al gobernado en cualesquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto.

Así bien, dicha garantía implica que el acto sea emitido por autoridad competente, esto es expresamente facultada para ello por la ley, o sea, que la permisión legal para desempeñar determinado acto de su incumbencia no debe derivarse o presumirse. Asimismo, la autoridad tiene la obligación de apoyar sus actos de molestia en una ley exactamente aplicable al caso concreto, lo cual constituye un requisito estrictamente indispensable para respetar la garantía de legalidad y que se hace consistir en la fundamentación de acto de molestia.

La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16

Constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad, que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley de manera expresa les confiere.

En este orden de ideas, el fundar un acto impone a la autoridad la obligación de que al emitir dicho acto ésta cite con precisión, los cuerpos legales y preceptos que lo legitimen para actuar, por lo que es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan las facultades a la autoridad emisora, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos o subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho.

Como se a menciono anteriormente, otra de las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional, y sin duda, la que mayor protección imparte al gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional es la de legalidad, a tal punto que la garantía que hemos estudiado queda comprendida dentro de ella. La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso.

Ahora bien, el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizados por la autoridad competente, deben no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste sea legal, se decir, fundado o motivado en una ley en su aspecto material, esto es, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause el gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 Constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les

permite, principio que ha sido acogido por la jurisprudencia de la Suprema Corte.⁵⁰ Es más, conforme también lo ha establecido nuestro máximo tribunal, las autoridades deben gozar de facultades expresas para actuar, o sea, que la permisión legal para desempeñar determinado acto de su incumbencia no debe derivarse o presumirse mediante la inferencia de una atribución clara y precisa.

En efecto, la Suprema Corte ha afirmado que "las autoridades no tienen mas facultades que las que la ley les otorga, pues si así no fuera, fácil sería suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que tendrían que ser arbitrarios por carecer de fundamento legal."⁵¹

La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:

1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
2. En que el propio acto se prevea en dicha norma;
3. En que su sentido y alcance se ajuste a las disposiciones normativas que lo rijan;
4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concreta respecto de lo que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a los que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 Constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

⁵⁰ Apud. Apéndice al tomo CXVIII del *Semanario Judicial de la Federación*. Tesis 166. Tesis 47, de la *Compilación 1917-1965*; tesis 46 del *Apéndice 1975*, Materia General. Según Ignacio Burgoa. *Ob. cit.*, p. 602.

⁵¹ *Idem*.

La motivación legal implica, pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada sub-garantía que, con la de fundamentación legal, integra la de legalidad.

Ahora bien, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifique la aplicación correspondiente; motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente. La mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa.

Para que el acto de molestia no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada en el precepto constitucional en estudio, es necesario que ambas condiciones de validez constitucional concurren en el caso concreto, es decir, no basta que haya una ley que autorice la orden o ejecución del o de los actos autoritarios de perturbación, sino que es preciso inaplazablemente que el caso concreto hacia el cual éstos vayan a surtir sus efectos esté comprendido dentro de las disposiciones relativas a la norma invocadas por la autoridad.

La coexistencia de la fundamentación y de la motivación de un acto de cualquier autoridad, que hace que éste no constituya una violación al artículo 16 Constitucional, está corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte la cual señala: "todo acto de autoridad debe estar adecuada o suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por el primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además que exista adecuación entre los

motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure las hipótesis normativas.⁵²

La tercera garantía consagrada en el artículo 16 Constitucional, es al garantía del mandamiento escrito, que equivale a la forma del acto autoritario de molestia. Consiguientemente, cualquier mandamiento u orden verbales que originen el acto perturbador o que en sí mismo contengan la molestia en los bienes jurídicos a que se refiere dicho precepto constitucional, son violatorias del mismo.

Ahora bien, para que se satisfaga la garantía formal del mandamiento escrito no basta que éste se emita para realizar algún acto de molestia en alguno de los bienes jurídicos que menciona el artículo 16 Constitucional, sino que es menester que al particular afectado se le comunique o se le dé a conocer. Esta comunicación o conocimiento pueden ser anteriores o simultáneos a la ejecución del acto de molestia, pues la exigencia de que éste conste en un mandamiento escrito, sólo tiene como finalidad que el gobernado se entere de la fundamentación y motivación legales del hecho autoritario que lo afecte, así como de la autoridad de quien provenga.

Así las cosas y conforme hemos expuesto, en el caso de la negativa ficta, se violan las garantías previstas por el artículo 16 Constitucional, ya que al transcurrir el término previsto por la ley sin que la autoridad responda, el gobernado asume que sus pretensiones fueron negadas, pero la autoridad en ningún momento emite o plasma dicha negación en algún mandamiento u orden escrito, violando la garantía del mandamiento escrito.

Consecuentemente, al no haber mandamiento u orden escrita, no hay manera de que la autoridad funde y motive su actuación o proceder, dejando al particular en absoluto estado de indefensión, ya que no tiene certeza real y jurídica de porqué le fue denegada su petición, si la autoridad actuó conforme a las facultades que expresamente le confiere la ley, si dichos preceptos legales eran aplicables al caso concreto, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que tomó en cuenta para resolver en dicho sentido y si su actuar encuadra dentro de las facultades que

⁵² Ibidem. p. 607-610.

expresamente le confiere la ley. Por lo que el particular tiene que acudir a las instancias procesales consecuentes, como lo es el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que la autoridad al contestar la demanda le haga saber al particular porqué resolvió de manera desfavorable a sus pretensiones, fundando y motivando su actuación y, de esta manera el particular poder combatir de manera mas eficaz dicha resolución al momento de producir la ampliación de su demanda.

En conclusión, la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional junto con la garantía de legalidad, son los pilares de toda actuación de la autoridad ya que en ellos se encuentran protegidos los gobernados con respecto de la actuación de la autoridad; a través de la fundamentación y motivaciones protege al individuo contra todo acto de molestia injusto y arbitrario por parte de la autoridad, además se establece que antes de ser privado de algún bien jurídico tutelado por el artículo 14 Constitucional, el gobernado tiene derecho a ser oído y vencido el juicio. Estos dos artículos constituyen la defensa fundamental del individuo en contra de los actos de autoridad.

2.5. LA NEGATIVA FICTA Y EL RECURSO ADMINISTRATIVO

La Administración Pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley. El funcionario y empleado tienen como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la ley que determina su competencia. Todo Acto Administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley. Los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del Acto Administrativo,⁵³ como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma.

La Administración Pública tiene el control de todas sus dependencias y es la más interesada en que los agentes públicos se subordinen a las prescripciones legales. El recurso administrativo permite al Poder Público

⁵³ Apud. Fiorini Bartolomé (*Teoría de la Justicia Administrativa*. Editorial Alfa, 1994).según Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*. Ob. cit., p. 405.

revisar y modificar sus actos a instancias de un particular que se sienta agraviado con una resolución administrativa ilegítima.

En los recursos administrativos el Poder Público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Se concreta a confirmar, revisar o modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la Ley, y si es, en su caso, de cubrirse una indemnización por los actos perjudiciales.

Los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la Administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del incumplimiento de la ley. El recurso administrativo es un medio en la propia Administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos.

La negativa ficta al ser un acto administrativo o fiscal, puede ser impugnada ya sea mediante el recurso de revocación previsto por el Código Fiscal de la Federación, o a través de los recursos administrativos que prevean las distintas leyes administrativas, y finalmente mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como lo veremos a continuación.

El artículo 123 fracción III, del Código fiscal de la Federación, relativo a los documentos que se deben acompañar al recurso administrativo de revocación dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 123- El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

III.- Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

Ahora bien, al establecer la fracción III de citado artículo que el recurrente, entre otras cosas, queda exceptuado de adjuntar a su recurso la constancia de notificación del acto impugnado cuando se trate de negativa ficta, abre la posibilidad de que mediante dicho recurso de revocación se pudiera impugnar una resolución de esta naturaleza.

Sin embargo, aún cuando genéricamente podría darse la hipótesis, dicha excepción constituye un supuesto verdaderamente aislado, pues no existe otro precepto legal dentro de la Sección del Recurso de Revocación en nuestro Código Fiscal que dé más pautas sobre la impugnación de una negativa ficta a través de ese medio de defensa, lo que resultaría un campo verdaderamente incierto para el particular.

De lo anterior se puede concluir, como se ha venido sosteniendo, que el medio idóneo o básico para combatir una resolución de esta naturaleza en materia administrativa o fiscal federal, es el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sobre el particular, Leopoldo R. Arreola Ortiz en su ensayo titulado "Breve Estudio de la Negativa Ficta"⁵⁴ acertadamente sostiene lo siguiente:

"El anterior razonamiento ha sido la base de la tesis conforme a la cual la negativa ficta sólo puede configurarse en aquellas materias que son competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, concluyéndose dentro de esta línea de pensamiento, que la negativa ficta sólo es impugnabile a través del juicio de nulidad intentado ante el Tribunal Fiscal de la Federación."

Ahora bien, el criterio señalado, resulta en la actualidad, en el ámbito federal, incorrecto formalmente hablando, toda vez que el Código Fiscal de la Federación prevé en el citado artículo 37 que para combatir la negativa ficta proceden los "medios de defensa" establecido por el propio Código, lo cual implica que el juicio de nulidad no es el único medio de defensa para combatir la negativa ficta sino también los recursos administrativos previstos por el Código Fiscal aludido. Lo anterior se encuentra corroborado por el hecho de

⁵⁴ *Apud.*, según Ivan Rueda del Valle. *Ob. cit.*, p. 45.

que en ese mismo ordenamiento fiscal, en la parte referente a recurso, se encuentra prevista la impugnación de una negativa ficta (ver artículo 123 fracción III del C.F.F.).

A pesar de lo anterior, afirmamos, sin lugar a dudas que el único medio de defensa idóneo para impugnar la negativa ficta es el juicio contencioso, pues, aunque la autoridad que conozca del recurso pueda otorgarle al recurrente el derecho de ampliar su recurso inicial a efecto de combatir los fundamentos y motivos de la negativa ficta, tal situación implicaría que previamente se le diera a conocer al recurrente los fundamentos y motivos de la negativa ficta, lo cual sólo puede realizar la autoridad que conoce del recurso (la otra posibilidad sería la de emplazar a la autoridad responsable de la negativa ficta, posición inaceptable, ya que ello implicaría transformar el recurso en un verdadero juicio contencioso), provocando con ello que se perdiera la posibilidad de una resolución imparcial, pues resultaría difícil de aceptar que la autoridad a la que correspondió fundar y motivar la negativa, esté anímicamente capacitada para analizar la legalidad con base en los agravios expuestos en el recurso.

CAPÍTULO III. EL JUICIO NULIDAD.

3.1. PROCEDENCIA DEL JUICIO.

El juicio contencioso administrativo es aquel por virtud del cual los particulares o la administración, a través de sus dependencias, acuden ante el órgano jurisdiccional previamente establecido, en este caso, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para impugnar aquellos actos o resoluciones emitidas por autoridades administrativas o fiscales que sean contrarios a derecho y que puedan resultar en algún detrimento en la esfera jurídica de cualquier gobernado. Esto trae como consecuencia que en dicho juicio se verán subsumidas las voluntades de las partes interesadas, es decir el gobernado y la autoridad, ya sea administrativa o fiscal, a fin de que se resuelva la controversia planteada conforme a la Ley, atendiendo la Jurisprudencia que exista para resolverlo.

El marco legal del juicio contencioso administrativo lo constituyen la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Capítulo VI del Código Fiscal de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte, y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que se refiera a instituciones previstas en el Código Tributario y que la disposición supletoria se ajuste al procedimiento que el mismo establece.

El juicio contencioso administrativo procede en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que sean definitivas, personales, concretas, que causen un agravio o perjuicio, que sea nueva y que conste por escrito, excepto en caso de impugnar una resolución negativa ficta. Una resolución es definitiva cuando no admita recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

Al efecto el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dispone:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX.- Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados."

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Del precepto legal en comento se desprende claramente que el juicio contencioso administrativo procede en contra de una resolución negativa ficta configurada en cualquiera de las materias señaladas en las fracciones de dicho precepto, después de haber transcurrido el plazo que prevé las leyes aplicables a cada materia o en su defecto de forma supletoria el plazo establecido por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la cual en su artículo 17 establece un plazo de general de tres meses para que la dependencia u organismo resuelva la petición planteado por el promovente.

3.1.1. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

Por improcedencia del juicio debe entenderse la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora.⁵⁵

⁵⁵ Lucero Espinosa Manuel. *Teoría y práctica del Contencioso Administrativo*. Editorial Porrúa, México 2002. 7ª Edición. p. 47.

El artículo 202 del Código Tributario Federal, es improcedente el juicio contencioso administrativo en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

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

Cabe resaltar, que el interés jurídico se traduce en la existencia de un derecho legítimamente tutelado y la facultad del titular de ese derecho para hacer valer sus defensas, cuando lo estima transgredido con la actuación de una autoridad.

II.- Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo puede conocer de los juicios que se promuevan en contra de actos comprendidos dentro de su ámbito de competencia, es decir en los supuesto previstos por el artículo 11 de su Ley Organica, así como en las señaladas en las demas leyes como competencia del Tribunal. Asi por ejemplo, los actos de la actividad de la Administración derivada del derecho privado, no constituye materia del contencioso administrativo, en virtud de que, en estos casos, la Administración actúa como lo haría cualquier particular y, por lo tanto, la controversia que existiera deberá ser sometida al conocimiento de los tribunales ordinarios.

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

Puede darse el caso de que la parte actora acuda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a promover juicio contencioso administrativo en contra de un acto del cual, alguna de las Salas emitió resolución que sobreseyó o puso fin al juicio, y que nuevamente en el juicio el acto y las partes son las mismas, pero los conceptos de impugnación son distintos a los planteados en el primer juicio; por tanto se actualiza la hipótesis de la causal de improcedencia prevista en esta fracción, y a que se convierte en cosa juzgada, y podemos decir que hay cosa juzgada cuando una

sentencia causa ejecutoria, esto es cuando ya no es jurídicamente impugnabile, ni ordinaria ni extraordinariamente ya que se convierte en cosa juzgada.

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

Esta fracción prevé la improcedencia del juicio fiscal, cuando se encuentre en los casos de que hubiere consentimiento por la parte actora; esto es, cuando el actor no promueva algún medio ordinario de defensa que prevea las leyes especiales respectivas. Se entienden por medios ordinarios de defensa los diferentes recursos o instancias administrativas que sea obligatorio agotar previamente a la interposición del juicio de nulidad. También existe consentimiento cuando la demanda se presenta extemporáneamente, lo que en este caso se da cuando no se haya interpuesto juicio contencioso administrativo ante ese Órgano Colegiado, dentro del término que establece el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación (45 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acto o resolución).

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

Dicha fracción contempla la improcedencia del juicio por litispendencia. La litispendencia entraña un fenómeno procesal que se traduce en la simultánea tramitación de dos o más juicios en que los elementos esenciales de las acciones respectivas son los mismos.⁵⁶ Los principios que se aplican a la litispendencia son los de la unidad del proceso del conocimiento y el de economía procesal, y además, la necesidad de evitar el pronunciamiento de sentencias contradictorias tomando en consideración que la institución se configura cuando una controversia anterior se encuentra pendiente de

⁵⁶ *Apud.* Burgoa Ignacio. (*El Juicio de Amparo*. pág. 463) según Lucero Espinosa, Manuel. *Ob. cit.* p. 62.

resolución en el mismo juzgado o tribunal o en otro diferente, y en ambos conflictos existe una identidad de partes (actor y demandado) y de la resolución impugnada. En resumen, se produce la litispendencia cuando una misma causa litigiosa se propone ante dos jueces diversos, o cuando la misma causa se presenta varias veces ante el mismo juzgador. También se considera que esta institución se produce con el estado del juicio que ya conocen los tribunales y no ha sido resuelto por sentencia firme.⁵⁷

Un ejemplo claro de esta fracción se da cuando el gobernado interpone algún recurso en contra de una resolución emitida por una autoridad administrativa, ante la misma autoridad que emitió el acto y posteriormente, dicha autoridad emite otro acto derivado del recurrido, pero sin haber resuelto el recurso, por lo que no tiene el carácter de definitivo, y el gobernado considera que dicho acto le causa un perjuicio a su esfera jurídica, por lo que ocurre ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a promover juicio contencioso administrativo. En tal supuesto, el Tribunal en cita, se encuentra impedido para pronunciarse respecto al fondo del asunto, toda vez que la resolución recurrida de la cual derivó el acto impugnado en la instancia jurisdiccional, se encuentra SUBJUDICE (que se encuentra pendiente de resolución), por lo que se actualiza la causal de improcedencia en estudio, ya que hasta en tanto no exista resolución definitiva, el Tribunal no podrá pronunciarse al respecto.

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

La fracción transcrita, contempla el caso de improcedencia del juicio por falta de definitividad del acto reclamado. Por definitividad entendemos la resolución que ha puesto fin a un procedimiento administrativo y que, en consecuencia, es el producto final de la manifestación de la autoridad administrativa. Como vimos, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa señala que las resoluciones se

⁵⁷ UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Ob. cit.*, p. 2053

consideraran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo para e afectado.

VII.- Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este Código.

Esta fracción contempla la improcedencia del juicio por no ajustarse al principio de conexidad. La conexidad obedece a la necesidad de impedir que para un solo asunto litigioso haya más de un solo proceso, y su finalidad es la de evitar que existan sentencias contradictorias sobre la misma controversia. De lo anterior podemos entender, que si un particular afectado por una resolución fiscal o administrativa opta por interponer algún medio de defensa distinto del juicio contencioso administrativo, y durante la tramitación de dicho recurso se le notifica un acto conexo, deberá de agotar la misma vía si decide impugnarlo éste, para que sean resueltas por la misma autoridad y así como lo dijimos en un principio, evitar resoluciones contradictorias.

Para que exista conexidad, esta fracción establece que deberán cumplirse las reglas de la acumulación previstas en el artículo 219. La acumulación se presenta cuando:

- I. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios..
- II. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo.
- III. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

VIII.- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

Esta causal es expresamente específica, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es incompetente para conocer de actos recurridos ante los órganos jurisdiccionales ya que sobre estos le corresponde exclusivamente conocer a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación.

IX.- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

La improcedencia aludida en esta fracción está íntimamente ligada con la prevista en la fracción I, pues en ambas se contempla la improcedencia del juicio por falta de afectación al interés jurídico del actor.

Dado que ya con anterioridad se explicó el contenido del interés jurídico, sólo hay que señalar que para que una resolución o acto llegue a causar un agravio procesal y directo, es necesario que en aquella se establezca una situación jurídica concreta y particularizada, pues mientras sea de carácter general y abstracto, para efectos del juicio de nulidad su sola emisión no puede para perjuicio alguno.

X.- Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

La hipótesis prevista en esta fracción, se surte cuando la parte actora en su escrito de demanda no hace valer conceptos de impugnación tendientes a demostrar la ilegalidad de la resolución que combate, en razón de que no señala los preceptos legales violados, la parte de la resolución impugnada en la que se contenga el agravio, ni la justificación conceptual de la violación alegada.

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

La justificación de esta causal obedece a que la acción de nulidad siempre debe encausarse en contra de un acto concreto y particular que afecte los intereses del gobernado, por lo cual, si no existe dicho acto, la acción

carecerá de materia sobre la cual las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación puedan pronunciarse.

Los actos administrativos que producen los órganos de la Administración Pública pueden exteriorizarse en forma expresa, tácita y presunta. De dichas formas, las únicas que pueden ser impugnadas en la vía contencioso administrativa serán los expresos en forma escrita y los presuntos a través de la negativa ficta y afirmativa ficta según se desprende del contenido de los artículos 207 y 209, fracción III del Código Fiscal de la Federación, y 11, fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en relación con el diverso 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que el primero establece el término en que deberá promoverse el juicio, plazo que se contará a partir del día siguiente a aquel en que se surta efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que obviamente presupone la existencia de una resolución expresa en forma escrita, ya que son las únicas que se pueden notificar.

El segundo de tales preceptos es más claro, pues establece que la demanda deberá de adjuntarse el documento en donde consta el acto impugnado, o en su caso, copia en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta, esto último tratándose de la Negativa Ficta y, en su caso de la Afirmativa Ficta. Este precepto se relaciona con los diversos 37 y 131 de dicho ordenamiento, que establecen la negativa ficta y la impugnación.

Los dos últimos preceptos, se vinculan con la Afirmativa Ficta, dado que si alguna autoridad desea impugnar su legalidad a través del juicio de lesividad, lo podrá hacer ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos de tales dispositivos legales.

En consecuencia, el juicio será improcedente cuando no exista resolución de manera expresa en forma escrita, o bien, tratándose de la Negativa como de la Afirmativa Ficta, cuando no hubiera transcurrido el término establecido por la ley, para que la autoridad resuelva por escrito o cuando se ha dictado la resolución y se ha notificado al autor.⁵⁸

⁵⁸ Manuel Lucero Espinosa. *Ob. cit.* pp. 70-72.

XII.- Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

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

Cabe precisar que las últimas fracciones se refiere al procedimiento para determinar si una mercancía está sujeta a cuota compensatoria, y el de revisión de cuotas compensatorias. Estas dos fracciones, establecen como causales de improcedencia del juicio contencioso administrativo, cuando se controvertan actos que puedan ser impugnados en términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior; es decir, a través de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte, y que una vez transcurrido el plazo establecido por los tratado para interponer esos medios de defensa, se actualiza las hipótesis previstas en estas fracciones.

XIV.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de éste código o las leyes fiscales especiales.

Esta fracción contempla las demás causas de improcedencia, distintas a las señaladas en las fracciones anteriores, y que se deriven de las disposiciones de este Código o de otras leyes fiscales.

Algunas de las causas de improcedencia no contempladas en las fracciones precedentes, y que se desprenden de este código, pueden ser, entre otras, las siguientes:

- a) La falta de firma del promovente (art. 199).
- b) La falta o indebida acreditación de la personalidad del promovente del actor (art. 200).

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

- c) La falta de manifestación bajo protesta de decir verdad que el actor no recibió la constancia de notificación de la resolución impugnada, o cuando tal notificación se realizó por correo (art. 209).
- d) Demanda promovida por dos o más personas, cuando la impugnación no sea de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas (art. 198).
- e) Cuando se omita señalar en la demanda el nombre, domicilio fiscal, el domicilio para recibir notificaciones del demandante; la resolución impugnada (art. 208).

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

La anterior causal se justifica por el hecho de que en ámbito interno, ya existe cosa juzgada, en cuanto que la resolución administrativa que originó el procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación ya fue materia del recurso administrativo de revocación o del juicio contencioso administrativo.

El artículo 125 del Código Tributario Federal, en su tercer párrafo, establece que:

"Los procedimientos de resolución de controversias en los tratados para evitar la doble tributación de lo que México es parte, son optativos y podrán ser solicitados por el interesado con anterioridad o posterioridad a la resolución de los medios de defensa previstos en este Código. Los procedimientos de resolución de controversias son improcedentes contra las resoluciones que ponen fin al recurso de revocación o al juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

En atención a lo previsto por dicho precepto legal e interpretando a contrario *sensu* la fracción que nos ocupa, el juicio será procedente en contra de la resolución que recaiga al procedimiento de referencia, si éste se

promovió con anterioridad a que existiera resolución en los medios de defensa previstos por el Código Fiscal de la Federación, es decir Recurso de Revocación o Juicio Contencioso Administrativo.

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

Manuel Lucero Espinosa señala que está fracción resulta innecesaria, en virtud de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene competencia para conocer de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras, en los términos de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional y de lo señalado en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal, ya que este órgano jurisdiccional sólo se ha establecido para resolver las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Federal; por lo que si las autoridades extranjeras no forman parte de la administración, es indiscutible que el tribunal carece de facultades para conocer de la legalidad de las resoluciones que las mismas dicten.⁵⁹

3.1.2. CAUSAS DE SOBRESIMIENTO

Respecto al sobreseimiento del juicio contencioso administrativo, el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, establece lo siguiente:

- I.- Por desistimiento del demandante.
- II.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- III.- En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.

⁵⁹ Ibidem. p. 76

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

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

Del artículo transcrito, se desprende que el juicio contencioso administrativo es susceptible de sobreseerse, cuando el demandante se desista de su pretensión; ésto es cuando ya no tiene interés de seguir con el procedimiento del juicio de nulidad; se actualice alguna de las hipótesis previstas en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación que han quedado expuestas en párrafos precedentes; en caso de que el accionante muera, solo si las pretensiones planteadas fueran personales e intransmisibles; que la autoridad deje sin efecto el acto controvertido, o bien exista algún impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo de la litis. El sobreseimiento, tiene como consecuencia dar por terminado el juicio, sin entrar al estudio del fondo del asunto.

3.2. PARTES EN EL PROCEDIMIENTO.

Siguiendo con el análisis del medio de defensa en comento, de conformidad con el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, son partes en el juicio contencioso administrativo:

I.- El demandante o actor, que es quien promueve el juicio, y dicho carácter lo podrán tener el particular, sea persona física o moral, o la autoridad cuando la resolución impugnada le causa un agravio o afecta sus intereses jurídicos.

II.- El demandado, que es la persona contra la cual se entabla una demanda jurisdiccional, y a la cual se le exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada. Teniendo tal carácter la autoridad que dicta la resolución impugnada o el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pide la autoridad administrativa. En el caso que nos ocupa, tendrá tal carácter la autoridad a la cual le impute la Negativa Ficta respectiva.

III.- El Titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada o la autoridad a la que se le impute la Negativa Ficta.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales; asimismo, podrá apersonarse en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación

IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, teniendo tal carácter "el poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa que otorgó ese derecho es vencida en juicio; por lo que, para que la sentencia que se dicta pueda depararle consecuencias jurídicas, de darse aquel supuesto, debe llamarse a juicio a fin de que exponga lo que a su derecho convenga"⁶⁰

Las partes pueden ser representadas en términos de lo dispuesto por el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación.

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

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

La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, siempre que esté en Reglamento o Decreto; o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas. Las

⁶⁰ Margain Manatou, Emilio. *Ob. cit.* p. 166.

autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines que los representantes de los particulares.

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

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

3.3. DE LA DEMANDA.

La demanda es el escrito mediante el cual el actor plantea sus pretensiones y la causa jurídica en que las apoya, ejerciendo su acción a través de ella, que generalmente es denominada "de nulidad", para poner en actividad al Órgano Jurisdiccional (en el caso, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), a fin de que dicte sentencia en donde declare fundadas sus pretensiones.

Como todo procedimiento, el que en este caso nos ocupa deberá contener en su demanda requisitos específicos para su procedencia, los cuales se encuentran establecidos en los artículos 207 y 208 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dicen:

Artículo 207.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional Competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la resolución impugnada.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el

domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

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

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

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

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, el escrito de demanda debe contener los siguientes datos:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
- II. La resolución que se impugna. En este apartado, el particular debe señalar como tal la resolución negativa ficta recaída a su instancia.

Esto es, indubitablemente el silencio de la autoridad por un tiempo mayor a tres meses puede considerarse por el promovente como una resolución desfavorable a sus intereses, resolución que, se insiste, en todo caso con tal carácter debe impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa. En el caso a estudio y como lo indicamos con anterioridad al hablar de las partes en el juicio, el particular deberá señalar como tal a la autoridad a la cual le impute la negativa ficta así como a la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda. Esto es, la demandante deberá hacer una narración sucinta de todos los hechos ocurridos con anterioridad a la presentación de su instancia; pero sobre todo, el accionante debe señalar la fecha en que presentó su promoción, sosteniendo que como en el caso han transcurrido más de tres meses sin que la autoridad haya notificado resolución alguna recaída a la misma, se ha configurado la negativa ficta que en esa vía se impugna.
- V. Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Concerniente a este punto, independientemente de que el actor podría ofrecer diversas pruebas relacionadas con los hechos narrados, primordialmente el documento a ofrecer con tal carácter en la demanda de nulidad, será justamente copia de la instancia o petición no resuelta por la autoridad; ello en el entendido de que las demás probanzas podrían ofrecerse hasta el escrito de ampliación de demanda, según se infiere del artículo 210 del Código Tributario Federal.
- VI. Los conceptos de impugnación. Sobre el particular, hay que tomar en cuenta que en el caso de impugnar una negativa ficta, el particular no está obligado a expresar conceptos de impugnación alguno en su demanda, ello en virtud de que por lo pronto no conoce las razones que tuvo la autoridad para resolver en su contra; aunque puede el particular esgrimir en su demanda de nulidad el concepto de impugnación genérico de fundamentación y motivación, que es lo que en principio en la especie acontece, previéndose incluso que si la autoridad no contesta la demanda, dicho concepto de impugnación encuadraría

perfectamente en la causa de anulación prevista en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

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

Por otra parte, el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, señala cuales los documentos que debe adjuntar al escrito inicial de demanda, los cuales son:

- I. Copia de la demanda y documentos anexos para cada una de las partes.
- II. Documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos del registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.
- III. Documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.
- IV. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiere sido por correo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.
- V. En su caso, el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual debe ir firmado por el demandante.
- VI. En su caso, el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante.
- VII. Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como conteniendo información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste el acto impugnado a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refieren los artículos citados no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este Código.

En relación con la figura objeto de este estudio, cabría comentar que, independientemente de que el particular tendría que adjuntar a su demanda una copia de la misma para cada una de las partes, una copia de todos los documentos anexos para el titular de la dependencia o entidad de la que dependa la autoridad a la cual se le imputa la Negativa Ficta y, en su caso, el documento con el que acredite su personalidad, la fracción III del numeral transcrito establece también expresamente que tratándose de este tipo de impugnaciones, el interesado debe adjuntar a su demanda copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

Es muy importante que en dicha copia de la instancia no resuelta, obre claramente el sello de recibido por parte de la autoridad, así como la fecha de dicha recepción, ello a efecto de que pueda determinarse con toda precisión si en el caso ya transcurrió el término para la configuración respectiva.

Asimismo, debe señalarse que si actualmente se omite adjuntar a la demanda la copia de la instancia no resuelta por la autoridad, el Magistrado instructor debe requerir al promovente para que la presente dentro del plazo de cinco días y, en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada dicha demanda.

Por lo que hace a la fracción IV relativa a adjuntar la constancia de notificación del acto impugnado, resulta obvio que dicha constancia no existirá tratándose de la Negativa Ficta, y así mismo el actor tampoco tendría la obligación de hacer ninguna declaración bajo protesta de decir verdad en el sentido de que no recibió tal constancia.

Respecto a la fracción VII concerniente a las pruebas documentales que se ofrezcan, es claro que si el actor ofreció otras pruebas en su demanda, debe adjuntarlas a la misma. En caso de no hacerlo, también el Magistrado instructor requerirá al promovente para que subsane su omisión dentro del mismo plazo de cinco días, y en el supuesto de no subsanarla, se tendrán como no ofrecidas.

3.3.1 LA AMPLIACIÓN A LA DEMANDA.

La parte actora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 210 de Código Fiscal de la Federación, puede ampliar su demanda dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquél en el cual surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma, en los casos siguientes:

- I. Cuando se controvierta una resolución negativa ficta;
- II. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se de a conocer en la contestación.
- III. En los casos previstos en el artículo 209-Bis del Código Fiscal de la Federación, esto es, si el demandante manifiesta que no conoce el acto que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando a la autoridad a quien le atribuye el acto, su notificación o su ejecución. En este caso, la autoridad al contestar la demanda, acompañará la constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación a la demanda.
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin cambiar la litis, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda, esto es, sin violar el primer párrafo del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación.

El escrito de ampliación a la demanda, debe cumplir con los requisitos esenciales que se han señalado para el escrito de demanda inicial, anexándose de igual manera los documentos que tengan relación con la ampliación de demanda y las pruebas que se relacionan con la misma, como lo prevé en forma detallada el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación.

En los términos de la fracción I del precepto antes citado, queda perfectamente establecido que cuando se impugna una Negativa Ficta el actor tiene derecho de ampliar su demanda. Ahora bien, una vez que el actor conoce los fundamentos y motivos de la resolución Negativa Ficta impugnada, dados a conocer por la autoridad en su contestación de demanda, será hasta este momento procesal; es decir, en su escrito de ampliación, cuando pueda hacer valer conceptos de impugnación de fondo contra dicha resolución desfavorable.

3.4. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

Respecto a la contestación de la demanda, el artículo 212 del ordenamiento federal anteriormente citado, señala que una vez admitida la demanda, se correrá el traslado de ley a la parte demandada para que la conteste dentro del plazo de cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento; de no ser presentada dentro de dicho plazo, o si no se refiere a todos los hechos a que hace alusión el actor en su escrito inicial de demanda, éstos se tendrán como ciertos, salvo que se desvirtúe por las pruebas rendidas o por hechos notorios.

Al igual que la demanda, el oficio de contestación a la demanda requiere de ciertas formalidades que se encuentran previstas en los artículos 213 y 214 del Código Fiscal de la Federación, en los cuales se establecen los datos que debe contener el escrito de contestación a la demanda y el de la contestación a la ampliación, que son los siguientes:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- II. Consideraciones que a su juicio impidan emitir decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- III. Se hará referencia a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.
- IV. Argumentos para demostrar la ineficacia de los agravios.
- V. Las pruebas que ofrezca.

Los documentos que se deben anexar a la contestación son:

- I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

- III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.
- IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- V. Derogada
- VI. Las pruebas que ofrezca.

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

En el escrito de contestación de la demanda, la autoridad no puede cambiar los razonamientos expuestos en la resolución, ni modificar los fundamentos de derecho de la misma. Excepción hecha, cuando la autoridad deba contestar la demanda en que se haga valer una negativa ficta, ya que en el escrito contestatorio deberá expresar los hechos y el derecho en que apoya la misma, por que es justamente en dicho escrito de contestación en donde la autoridad debe fundar y motivar su resolución presuntamente desfavorable, la cual podrá comprender tanto cuestiones de forma como de fondo.

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

3.4.1 LA CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA

Es a través de la ampliación de la contestación a la ampliación de demanda, la parte demandada deberá expresarse los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; manifestará las consideraciones que a su juicio impidan que se emita resolución en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho, en el que, la parte actora apoya su demanda. El término que tienen las enjuiciadas para contestar la ampliación de la demanda, es de veinte días hábiles contados a partir de

aquél en que surta efectos la notificación del auto que admita la ampliación a la demanda, quedando así, integrada la litis.

En los mismos términos que en la contestación a la demanda, las autoridades demandadas, se concretarán a contestar cada uno de los hechos que el demandante les impute, ya sea afirmándolos o negándolos, para lo cual tendrán que explicar cómo ocurrieron los hechos según sea el caso, ofreciendo las pruebas que para ello estimen pertinentes y cumplir con las formalidades establecidas en los artículos 212, 213, 214 del Código Fiscal de la Federación.

En síntesis de todo lo anterior, tratándose de la impugnación de una resolución negativa ficta conforme a la legislación actual, la litis en el juicio de nulidad quedará integrada de la siguiente manera:

1. Con la demanda, en la que de acuerdo con lo expuesto el actor no esta obligado a esgrimir conceptos de impugnación de fondo, sino se aconseja esgrimir el genérico de falta de fundamentación y motivación.

2. Con la contestación de demanda, mediante la cual, de conformidad con el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad estará obligada a fundar y motivar su resolución negativa ficta.

3. Con la ampliación de demanda, en la que el actor podrá esgrimir sus conceptos de impugnación de fondo en contra de la resolución impugnada, una vez que ya conoce las razones que fundamenta la misma, expuestas por la autoridad en su contestación.

4. Con la contestación a la ampliación de demanda, mediante la cual la autoridad podrá hacer valer sus argumentos de defensa a efecto de demostrar la ineficacia de los conceptos de impugnación esgrimidos por el actor en su escrito de ampliación.

Lo anteriormente expuesto puede apreciarse de una manera mas clara con trascripción de la siguiente tesis jurisprudencial emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual a la letra dice:

"NEGATIVA FICTA.- CARACTERÍSTICAS DE LOS JUICIOS PROMOVIDOS EN SU CONTRA.-

Del estudio relacionado de los artículos 92, 192, fracción IV, 194, 204 y 176 fracción II, inciso 4, que regulan lo relativo a las juicios en los que se impugna una resolución negativa ficta se infiere que sus características básicas con las siguientes: 1.- Transcurrido el término que la ley fija para resolver una instancia o contestar una petición, o en su defecto en 90 días, el afectado podrá, en cualquier tiempo, demandar su nulidad ante el tribunal Fiscal; 2.- En principio, el actor no podrá señalar en su demanda los conceptos de nulidad, lo que sólo podrá hacer hasta la ampliación, después de que la conozca, al notificársele el acuerdo relativo a la contestación, con copia de ésta; 3.- Excepcionalmente, es posible plantear los conceptos de nulidad, desde la demanda, cuando la negativa se configura en un recurso administrativo; 4.- En la contestación de demanda la autoridad tendrá la obligación de dar los hechos y el derecho en que funde la negativa, y si no cumple con ello, procesalmente se tendrá que inferir que no pudo justificar la resolución desfavorable la que tendrá que nulificarse para el efecto de que se resuelva favorablemente la instancia o petición; 5.- Si no hay contestación no es posible que se dicte un acuerdo y se corra traslado con copia de la contestación, por lo que no cabe la ampliación; 6.- Si existe la contestación deberá emitirse el acuerdo correspondiente y notificarse personalmente al actor con copia de la contestación; 7.- En esta última hipótesis el actor podrá ejercitar su derecho a ampliar la demanda, pero si no lo hace se tendrá que estar a la presunción de validez; 8.- De la ampliación se tendrá que correr traslado a la demandada para que pueda contestarla; 9.- La litis sobre la que tendrá que versar la sentencia se integrará con la negativa ficta, la demanda, la contestación, la ampliación y la contestación a la misma."⁶¹

3.5. PRUEBAS.

En el juicio contencioso administrativo serán admitidas toda clase de pruebas, excepto la confesión de las autoridades mediante la absolción de posiciones y la petición de informes a autoridades, salvo que los informes se

⁶¹ Rueda del Valle Iván. *Ob. cit.* p. 43.

limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de la autoridad.

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

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

Por norma general la parte actora deberá exhibir con su escrito inicial de demanda todos aquellos documentos con los que cuente y que pretenda hacer valer vía probatoria. Sin embargo existen pruebas que por su naturaleza tienen una preparación específica y regulada por el Código Fiscal de la Federación, como son la pericial, la testimonial y la expedición de documentos por funcionarios o autoridades. Sobre este aspecto los artículos 231, 232 y 233 del ordenamiento legal antes señalado establecen:

ARTICULO 231. la prueba pericial se sujetará a lo siguiente:

I. En el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerara el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

II. El magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la practica de nuevas diligencias.

III. En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se consideraran los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

IV. Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.

V. El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la sala designara bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.

ARTICULO 232.- Para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán serles formuladas por el magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

Cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el magistrado instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto. Para diligenciar el exhorto el magistrado del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa podrá solicitar el auxilio de algún juez o magistrado del poder judicial de la federación o de algún tribunal administrativo federal.

ARTICULO 233.- A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación, la parte interesada solicitará al magistrado instructor que requiera a los omisos.

Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquella y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

En los casos en que la autoridad no sea parte, el magistrado instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de multas de hasta el monto del equivalente al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al trimestre, a los funcionarios omisos.

Cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para hacer las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan, el magistrado instructor podrá considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada.

La valoración de las pruebas, de conformidad al artículo 234 de Código Fiscal de la Federación, se hará a través de un sistema mixto. En la fracción I, se establece un valor determinado por la ley para las probanzas que en ella se mencionan; en la fracción II se deja a la prudente apreciación de la sala juzgadora las probanzas a que se refiere.

La primera forma se conoce en la doctrina como prueba tasada, conforme a la cual es la ley la que determina el grado de eficacia de la prueba. En el segundo, que la ley llama prudente arbitrio del juez, también conocido como de la "sana crítica", o de la prueba razonada, el juzgador determina el grado de eficacia, ya que conforme a este sistema, "el juez tiene una enorme

libertad para calificar o para valorar la prueba, pero esa libertad se le conoce dentro de las reglas de la lógica y con la obligación de observar lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, esto es, fundar y motivar su valoración, porque es necesario que el juez razone la prueba o razone la circunstancia que hace que esa prueba sea para él definitiva o tenga determinado sentido. El juez debe exponer, debe expresar y debe estructurar dentro de la más rigurosa lógica jurídica todos los argumentos y todos los razonamientos para cumplir con la regla del prudente arbitrio, de la sana crítica o de la prueba razonada, que además llevan al juzgador a cumplir con el precepto constitucional previamente citado.

Así dicha valoración se hace. No dentro del procedimiento probatorio, sino fuera de él, al momento de dictarse la sentencia.⁶²

Conforme al precepto aludido, tendrán valor probatorio la confesión expresa de las partes, bien se haga al contestar la demanda, absolviendo posiciones o en cualquier otro acto procesal; las presunciones legales que no admitan prueba en contrario (*juris et de jure*), así como los hechos legalmente afirmados por autoridad, que consten en documentos públicos, pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente ante la autoridad que los expidió que se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

En consecuencia, quedarán al prudente arbitrio de la Sala las demás pruebas como son: la prueba testimonial, pericial y las demás pruebas como pueden ser las presunciones *juris tantum*, los documentos privado, la prueba científica, etc.

Sin embargo, el sistema de la valoración referida no es absoluto, ya que dicho artículo 234 faculta a la Sala a valorar las pruebas sin sujetarse al orden precitado, cuando por el enlance de las pruebas rendidas y de la presunciones formadas, logre adquirir una distinta convicción acerca de los hechos de litigio, debiendo únicamente fundar razonadamente en su sentencia tal consideración.

⁶² Lucero Espinosa, Manuel. *Ob. cit.* p. 201.

3.6. ALEGATOS.

Una vez que la autoridad demandada ha entregado su contestación a la demanda o, en el caso que nos ocupa, a la demanda de ampliación, no existiendo prueba pendiente de desahogarse ni cuestión o incidente en trámite que impida la sentencia, el magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito.

Los alegatos deben contener, en primer término, una relación breve y precisa de los hechos controvertidos y un análisis detallado de las pruebas aportadas para probarlos. Con esta relación de hechos y análisis de pruebas generalmente se trata de demostrar al juzgador, por un lado, que con los medios de prueba suministrados por la parte que formula los alegatos, quedaron debidamente probados los hechos afirmados por ella en la fase expositiva (en la demanda, contestación a la demanda, ampliación y contestación a la ampliación de demanda) y, por otro lado, que los medios de prueba promovidos por la parte contraria, resultaron inadecuados, insuficientes o carentes de fuerza probatoria para confirmar los hechos afirmados por dicha contraparte.

En segundo término, en los alegatos las partes también deben intentar demostrar la aplicabilidad de los preceptos jurídicos invocados a los hechos afirmados, y, en su opinión, probados. Aquí se trata de formular observaciones sobre la interpretación de las normas jurídicas, para lo cual resulta conveniente citar y transcribir precedentes jurisdiccionales o jurisprudencia recién establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Sala Superior de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En tercer término, en los alegatos las partes concluyen que, tomando en cuenta que los hechos afirmados se han probado y se ha demostrado la

aplicabilidad de los fundamentos de derecho aducidos, el juez debe resolver en sentido favorable a sus respectivas pretensiones o excepciones.⁶³

Por lo que, en los alegatos las partes no pueden sustraerse de la litis, pueden aprovecharse para resaltar lo débil o nula defensa que en su contestación produjo la autoridad; el mejoramiento de la resolución que ésta hace al producir su contestación, sustrayéndose de la litis; examen de pruebas aportadas, para resaltar que el derecho les asiste; invocar criterios jurisdiccionales que apoyan lo que las partes sostienen, que pueden servir de guía para el criterio que se sostenga en el fallo del juez.

3.7. DE LOS INCIDENTES.

Los incidentes pueden plantearse en cualquier escrito u oficio hasta antes de que se dicte sentencia, pudiendo ser cualquiera de los previstos en el juicio contencioso administrativo, bajo las modalidades específicas de cada uno de ellos, los cuales pueden llegar a paralizar el juicio en lo principal.

Los incidentes son figuras jurídicas que tienden a resolver controversias de carácter procesal, que tienen relación inmediata y directa con el asunto principal. Lo anterior es así, ya que algunas veces las partes o los órganos jurisdiccionales, se apartan de las normas procedimentales aplicables precisamente al juicio que se está ventilando; por lo tanto, surgen posibilidades de que se planteen cuestiones relativas a la substanciación del juicio, cuya resolución servirá para llevar el procedimiento a su fin normal.

Al respecto, es conveniente establecer que en la tramitación de incidentes, se deben distinguir aquellos casos en que se suspende el juicio principal para tramitar y resolver el incidente (de previo y especial pronunciamiento) y aquellos en que no se produce ese efecto suspensivo.

⁶³ Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal Civil*. Editorial HARLA, S.A., de C.V., México 1985, 2ª Ed. pp. 150-152.

3.7.1. INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO.

Según el Código Fiscal de la Federación en los juicios contenciosos administrativos sólo podrán promoverse incidentes, conforme a lo dispuesto en los artículos 217, 218, 219, 221 y 223 de dicho ordenamiento, los cuales señalan:

En el juicio contencioso administrativo solo serán de previo y especial pronunciamiento:

- I. La incompetencia en razón del territorio.
- II. El de acumulación de autos.
- III. El de nulidad de notificaciones.
- IV. El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.
- V. La reacusación por causa de impedimento.

Cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente se impondrá a quien lo promueva una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

En cuanto al la incompetencia por razón de territorio el Código Tributario Federal en su artículo 218 establece que:

Cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su opinión corresponderá ventilar el negocio, enviándole los autos.

Recibido el expediente por la Sala requerida, decidirá de plano dentro de las 48 horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

Si la Sala Regional requerida la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la Sala requirente y a las partes, y remitirá los autos al Presidente del Tribunal.

Recibidos los autos, el Presidente del Tribunal los someterá a consideración del Pleno para que éste determine a que Sala Regional corresponde conocer el juicio, pudiendo señalar a alguna de las contendientes o a Sala diversa, ordenando que el Presidente del Tribunal comunique la decisión adoptada, a las Salas y a las partes, y remita los autos a la que sea declarada competente.

Cuando una Sala esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá acudir ante el Presidente del Tribunal, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinente, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno del Tribunal. Si las constancias no fueran suficientes, el Presidente del Tribunal podrá pedir informe a la Sala Regional cuya competencia se denuncie, a fin de integrar debidamente las constancias que deba someterse al Pleno.

En el caso que nos ocupa, el Pleno del Tribunal resolvió que cuando se impugna el silencio de la autoridad, negativa ficta, la competencia de la Sala surge si dentro de su jurisdicción se encuentra la autoridad a quien corresponde resolver la instancia⁶⁴, como lo veremos con posterioridad.

Por su parte el incidente de acumulación de autos previsto en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación, procede en los siguientes supuestos:

1. Existan dos o más juicios pendientes de resolución en los que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
2. Cuando en dos o más juicios en trámite se invoquen distintos agravios, por diferentes partes, pero el acto impugnado sea uno mismo o se controviertan varias partes del mismo acto.
3. En el caso de que haya dos o más juicios sin resolver, en los que se impugnen actos que sean antecedentes o consecuencia de otros, aún cuando las partes y los agravios sean o no diversos.

Este incidente es resuelto con mayor agilidad, puesto que sólo requiere la solicitud de acumulación ante el Magistrado Instructor que esté conociendo

⁶⁴ Incidente de incompetencia 2/87, visible en la Revista de abril de 1987, p. 811.

del juicio que se presentó primero, quien emitirá su sentencia incidental declarando procedente o no, la acumulación planteada. La acumulación podrá tramitarse de oficio.

Respecto del incidente de nulidad de notificaciones dicho ordenamiento legal, en su artículo 223 establece que dicho incidente tiene por objeto combatir las notificaciones que no se ajustaron a las disposiciones del citado Código Tributario. Su trámite se inicia con un escrito de la parte afectada quien cuenta con un término de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que conoció el acto o hecho materia de la notificación, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito.

Si se admite la promoción, se dará vista a las partes por el término de cinco días hábiles para que manifiesten lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, se resolverá por la misma Sala en que se tramita el juicio, ya sea en el sentido de reponer la notificación anulada por ilegal y en consecuencia las actuaciones posteriores que se basaron en ella, o bien declarándola improcedente o infundada.

Cabe precisar que desde el momento en que ingresa el escrito de incidente de nulidad de notificaciones, el Juzgador puede decidir si existen elementos o no para continuar con su trámite, toda vez que si se percata de que el incidente es notoriamente infundado, lo deberá desechar de plano.

El incidente de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia que se encuentra previsto en el artículo 224 del Código Fiscal de la Federación, es de previo y especial pronunciamiento, pues será decretado por el Magistrado Instructor a partir de la fecha en que tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos anteriores. Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, el Magistrado Instructor acordará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión o de la liquidación, según sea el caso.

Desde luego, es necesario que el Magistrado Instructor tenga conocimiento de los hechos que dan motivo al citado incidente, para así poder

paralizar el procedimiento contencioso administrativo federal, acordando la suspensión que durará como máximo un año.

Finalmente, el incidente de recusación de Magistrados que prevén los artículos 225 y 226 del Código Fiscal de la Federación. Este incidente se plantea cuando alguno de los magistrados de la Sala o Sección coincide en una de las causales de impedimento y no se excusa de conocer de un negocio o juicio en el cual ocurra. Las causales que pueden dar origen a este incidente son:

a) Tener algún interés personal en el negocio, esto es, ser socio o accionista de la demandante.

b) Sean parientes consanguíneos afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o con sus representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad;

c) Hayan sido abogados patronos o apoderados en el mismo negocio;

d) Tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes, con sus abogados patronos o con sus representantes;

e) Porque hayan sido autoridades emisoras del acto impugnado o hayan intervenido con cualquier carácter en su emisión o ejecución;

f) Sea parte en un juicio similar pendiente de resolución, o esté en alguna situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga a las anteriores y más grave que las que se han detallado.

El trámite que deberá seguir el incidente de recusación por causa de impedimento, inicia con un escrito que se presente a la Sala o Sección recusando al Magistrado correspondiente, en el que se deben ofrecer las pruebas suficientes que demuestre la causa de impedimento. El Presidente de la Sección o de la Sala, dentro de los cinco días siguientes, enviará al Presidente del Tribunal, el escrito con un informe que el Magistrado recusado debe rendir, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno. A falta

de informe se presumirá cierto el impedimento. Si el Pleno del Tribunal considera fundada la recusación, el magistrado de la Sala Regional será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si se trata de magistrados de la Sala Superior, el mismo deberá abstenerse de conocer del asunto.

Los magistrados que conozcan de una recusación son irrecusables para ese solo efecto.

No solamente los Magistrados pueden ser recusados, también los Peritos adscritos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por las mismas causas de impedimento que los Magistrados; en este supuesto el Perito rendirá un informe en el que explique si efectivamente se actualiza cualquiera de las hipótesis de impedimento para rendir su dictamen y de ser así, la Sala Regional que tramite el procedimiento ordenará su sustitución de entre la lista de peritos vigente.

3.7.2. INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN.

Continuando con los incidentes tenemos el referente a la suspensión de la ejecución, este incidente no está consignado en los enumerados por el artículo 217 Código Fiscal en virtud de que su interposición no interrumpe o suspende la tramitación del juicio, lo que si sucede con los anteriores. El incidente de suspensión de la ejecución se encuentra regulado por los artículos 227 y 228 del citado ordenamiento legal, los cuales al respecto establecen:

Los particulares podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el magistrado instructor de la sala regional que conozca del asunto o que haya conocido del mismo en la primera instancia, acompañando copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.

Con los mismos trámites del incidente previsto en el párrafo anterior, las autoridades fiscales podrán impugnar el otorgamiento de la suspensión cuando no se ajuste a la ley.

El incidente previsto en estos párrafos podrán promoverse hasta que se dicte sentencia de la Sala Regional, de la Sala Superior o del Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso. Mientras no se dicte la misma, la Sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

En el auto que admita el incidente a que se refiere los párrafos anteriores, el magistrado instructor ordenará correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Asimismo, podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución. Si la autoridad ejecutora no rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, se tendrán éstos por ciertos.

Dentro del plazo de cinco días a partir de que haya recibido el informe, o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala dictará resolución en la que decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, la Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma e impondrá a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes.

Si la que promueve el incidente es la autoridad por haberse concedido indebidamente una suspensión, se tramitará lo conducente en los términos de este precepto.

3.7.3. INCIDENTE DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS.

Este incidente tampoco está consignado como tal por el artículo 217 del Código Fiscal, el cual establece que si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones del juicio, el incidente se hará valer ante el magistrado instructor hasta antes del cierre de la instrucción del juicio, correspondiéndole a la Sala resolver sobre la autenticidad del documento, exclusivamente para efectos de dicho juicio. Este incidente se substanciará conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 228-bis, corriendo traslado de la promoción a las partes por el plazo de diez días.

Si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el magistrado instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario.

En los casos distintos de los señalados en el párrafo anterior, el incidentista deberá acompañar el documento que considere como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente; si no lo hace, el magistrado instructor desechará el incidente.

3.8. LA SENTENCIA.

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

La sentencia se pronunciara dentro de los sesenta días siguientes al cierre de la instrucción del juicio, acorde a lo dispuesto por el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación. Debiéndose entender por sentencia "el acto

jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso.⁶⁵

A través de la sentencia se cierra una fase del procedimiento, eliminando la incertidumbre respecto de la norma aplicable al caso concreto y creando o declarando, una situación jurídica concreta respecto de la pretensión de la parte que esgrime la aplicación de un derecho objetivo o la negativa de la procedibilidad de ésta.

La doctrina ha establecido una clasificación de las sentencias, de la siguiente manera:

1. Declarativas.- Tienen por objeto el de reconocer o negar la existencia de un derecho.

2. Constitutivas.- son aquellas que producen el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, creando situaciones jurídicas nuevas.

3. De condena.- son las resoluciones que impone una prestación a cargo del vencido, esta prestación proviene de la aplicación de la norma concreta.⁶⁶

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, las sentencias se clasifican en interlocutorias y definitivas. Las sentencias interlocutorias son las que resuelven cuestiones de índole procedimental o cuestiones incidentales. Las sentencias definitivas son aquellas que resuelven el fondo de la cuestión controvertida por las partes, es decir, se ocupa de aplicar la ley sustantiva al caso concreto.

La doctrina ha dividido en dos los requisitos de las sentencias. Los formales y los sustanciales o materiales. Los primeros se refieren a la forma de redacción y a los elementos que debe contener la sentencia, mientras que los segundos no hablan de los requisitos internos o esenciales del proceso.

⁶⁵ Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. 20ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1991. p. 725

⁶⁶ Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal Civil*. 2ª Edición. Editorial Harla S.A. de C.V. México 1985. p.173

Los requisitos sustanciales o materiales de la sentencia son:

La congruencia, se refiere a la relación o correspondencia que debe existir entre lo aducido por las partes y lo considerado o resuelto por el tribunal. Existen dos tipos de congruencia: interna y externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. La externa consiste en que la sentencia se ocupe sólo de los puntos controvertidos.

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación contempla el principio de congruencia al establecer la obligación de que en las sentencias, deben examinarse todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; ocupándose primero de examinar aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; de examinar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes; la de no anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

El segundo de los requisitos son la debida fundamentación y motivación legal, debiendo entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Lo anterior obedece a la garantía constitucional que consagra el artículo 16, al establecer: "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."⁶⁷

El tercero y último de los requisitos sustanciales es la exhaustividad de la sentencia, que es una consecuencia de los anteriores y se refiere a que el juzgador debe resolver respecto de todas y cada un de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. Es decir, el juzgador al emitir su resolución debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todos y cada una de los medios de prueba aportados por las partes.

⁶⁷ De Pina Vara, Rafael y Castillo Larrañaga, José. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. México 1969. Editorial. Porrúa. 8ª Edición. p. 285.

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

Preámbulo.- Contiene todos los datos que sirvan para identificar plenamente el asunto, como son el señalamiento del lugar y de la fecha, del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se esta dando la sentencia.

Resultandos.- Son las consideraciones de tipo histórico descriptivo y en ellos se relatan los hechos acontecidos durante el procedimiento, con referencia a la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que han esgrimido, los medios de prueba ofrecidos y desahogados por cada parte, los problemas jurídicos planteados y las incidencias que van a ser materia de la resolución.

Considerandos.- Son la parte medular de la sentencia, en virtud de que en esta sección es donde el Juzgador llega a sus conclusiones, como resultado del análisis y de la confrontación hecha entre las pretensiones del actor y las resistencias del demandado, valiéndose para ello de todas las pruebas vertidas por éstos, la aplicación de la norma abstracta a las situaciones de hecho planteadas por las partes.

Resolutivos.- Es la parte final de toda sentencia, en donde en forma concreta se precisa el sentido de la resolución; es decir, es la conclusión lógica que resuelve la motivación de la sentencia.

Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen la obligación legal, al momento de emitir sentencia, de fundarse en derecho; es decir, no serán simples consideraciones, sino razonamientos lógicos jurídicos, con sustento legal. Asimismo, deben analizar primero los agravios planteados por el actor que pudieran llevar a declarar una nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, es decir, si en un agravio es procedente declarar la nulidad para efectos y en otro la nulidad lisa y llana, el Tribunal tiene la obligación jurídica, resolver primero el agravio que le lleve a declarar una nulidad lisa y llana y no una para efectos.

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

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

En las sentencias que analicen la legalidad de una resolución dictada en un recurso administrativo, el Tribunal podrá pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida; es decir, el actor no solamente puede formular agravios tendientes a demostrar la ilegalidad de la resolución recaída al recurso administrativo, sino que puede hacerlo en contra de la resolución objeto del recurso.

De acuerdo con el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción del juicio. Para este efecto, el Magistrado Instructor formulará el proyecto de sentencia respectivo, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que quedó cerrada la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreesimiento por alguna de las causales previstas en el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Cuando la mayoría de los Magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en el

plazo que no exceda de diez días. Si el proyecto no fue aceptado por los otros Magistrados de la Sala, el Magistrado Instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Conforme al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con un resolución impugnada y que cuando la sentencia sea de condena a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

De lo anterior, se desprende que las sentencias que se dicten en el juicio contencioso administrativo, podrán ser meramente declarativas y también de condena; por ello, deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. Se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del enjuiciante que se deduzca de la demanda;
2. Si la sentencia es de condena, deberá constatarse previamente la existencia del derecho subjetivo violado y procederá a ordenar la restitución de ese derecho o la devolución de una cantidad;
3. Si la sentencia sólo es declarativa, únicamente se concretará a anular o a reconocer la validez de la resolución impugnada.

Así pues, se tiene que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en atención a ciertos actos impugnados y tomando en cuenta la pretensión del demandante, actuará como un Tribunal de mera anulación y en cuanto a otros actos, lo hará de plena jurisdicción, ya que respecto de los primeros se concretará a restaurar la legalidad violada y en los segundos no sólo procederá a declarar la nulidad del acto impugnado, si no también declarará la existencia de un derecho subjetivo violado, condenando a la autoridad a su restablecimiento y al cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Ahora bien, las causas de ilegalidad de una resolución administrativa, se encuentran contenidas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y se refieren en cinco fracciones a distintos requisitos o exigencias de legalidad que se desprenden de la propia garantía de legalidad administrativa consagrada en el artículo 16 Constitucional, que desde luego se refiere a todos aquellos atributos que debe tener un acto de autoridad, un acto de molestia, a fin de poder ser considerado legal, las cuales son:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

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; es decir, que si el actor no hace valer como agravio la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución que impugna, el Tribunal válidamente puede entrar al estudio de la competencia de la autoridad, y de resultar incompetente ésta, podrá declarar la nulidad de la resolución a debate.

El último párrafo, hace mención a que los órganos arbitrales o paneles binacionales, como mecanismos alternativos de solución controversias en materia de prácticas desleales, contenidas en tratados y convenios internacionales, y que lógicamente México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la

Federación; es decir, que los mencionados órganos arbitrales o paneles binacionales, única y exclusivamente podrán pronunciarse respecto a los argumentos esgrimidos ante ellos, por las partes.

Ahora bien, el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, señala que las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrán:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada. Cuando no se acredite que acto impugnado haya sido emitido contrario a derecho, en consecuencia el Tribunal tiene la obligación legal de reconocer la legalidad y validez de la resolución a debate.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada. Una de las nulidades que puede declarar el Tribunal respecto a la resolución impugnada, deriva de la causal consignada en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y en algunos casos de la fracción V del mismo precepto, las cuales establecen que procederá la declaración de ilegalidad de la resolución administrativa en forma lisa y llana.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales. La anterior fracción establece la "nulidad para efectos", la cual deberá ser declarada cuando el documento en que conste el acto impugnado, carezca de algún requisito formal exigido por la Ley o que para la generación de la resolución se haya cometido alguna violación en cualquiera de las etapas del procedimiento; sin embargo, este principio no puede ser entendido tan rígido, toda vez que se dan casos en que tratándose de una violación "de fondo", en los términos de la fracción IV del artículo 238 del Código Tributario, la sentencia podría ser dictada para efectos, de igual forma pasa en los casos en que a pesar de que la violación haya consistido en omisión de requisitos formales o de procedimiento, la nulidad podría ser lisa y llana.

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

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

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

3.9. DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

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

El primero de ellos, es el Recurso de Reclamación, éste es el medio de impugnación que procede en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, ampliación de la demandada, la contestación, la contestación a la ampliación de la misma o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero, tal como lo dispone el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, el segundo recurso se denomina Recurso de Revisión, éste se instituye como un medio de defensa que puede interponer la autoridad cuando considere que la resolución o sentencia definitiva le depare perjuicio, pues se establece con el objeto de "equilibrar" a las partes procesalmente hablando, ya que anteriormente, respecto del fallo definitivo dictado por el

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, únicamente procedía el juicio de amparo que podía interponer el particular afectado con dicha decisión.

Conforme al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, el recurso de revisión procede en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I.- Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

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

II.- Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III.- Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a). Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b). La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c). Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

d). Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

e). Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

f). Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

IV.- Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

V.- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora toca el turno de examinar los medios de defensa que tienen los particulares cuando la sentencia no le favorece o le favorece parcialmente.

Cuando el magistrado instructor desecha o tiene por no presentada la demanda o la ampliación de ella cuando procede o alguna prueba, la parte actora puede agotar el recurso de reclamación, como lo expusimos con anterioridad y, si éste es resuelto desfavorablemente, el particular podrá acudir al juicio de amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito de su jurisdicción por estar en presencia de una sentencia de la Sala Regional o Sección de la Sala Superior, teniéndose el plazo de quince días hábiles siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación de la resolución. De igual forma se deberá proceder cuando se agota un incidente de previo y especial pronunciamiento, ya que de igual forma le corresponde resolver a la Sala o Sección.

En contra de las sentencias que dicte una Sala o Sección desechando o teniendo por no presentada la demanda o declarando la validez total o parcial de la resolución impugnada, procede el juicio de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito de la jurisdicción que la parte actora, dentro de igual término que el anterior.

Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

Aunque no están señalados como recursos, existen tres procedimientos especiales de impugnación, relacionados con la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: la queja por incumplimiento de sentencia firme; la aclaración de sentencia, y la excitativa de justicia, que se preveen en los artículos 239-B, 239-C y 240 del Código Fiscal de la Federación, respectivamente.

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

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

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

La aclaración de la sentencia puede ser promovida, por una sola vez, por la parte que estime contradictoria, ambigua u obscura la sentencia definitiva de las Salas del Tribunal.

Esta instancia, se promoverá por escrito, ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta sus efectos su notificación, señalando la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita. La interposición de la aclaración de sentencia interrumpe el término para su impugnación.

Recibido el escrito de aclaración la Sala respectiva deberá resolverlo dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su interposición, sin que pueda variarse la sustanciación de la sentencia. La resolución que recae a dicha aclaración no admite recurso alguno por sí sola y se reputa parte integrante de la sentencia recurrida.

La excitativa de justicia procede por la inactividad del magistrado instructor o de la sala, por no formular, dentro del término de ley, su proyecto de sentencia o por no emitirla, respectivamente.

Recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, solicitará informe al magistrado responsable que corresponda, quien deberá rendirlo en un plazo de cinco días. El Presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo no cumpliera con dicha obligación, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el caso de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del magistrado responsable, el informe a que se refiere el párrafo anterior, se pedirá al Presidente de la Sala o Sección respectivamente, para que lo rinda en el plazo de tres días, y en el caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la Sala o Sección para que dicte la sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de sección.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 31 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4.1. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Órgano Jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir Justicia Administrativa resolviendo en forma honesta y gratuita las controversias entre los particulares y la Administración Pública Federal de manera pronta, completa e imparcial, con el objeto de contribuir al avance del Estado de Derecho en México al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático.

Respecto al problema de determinar si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se considera como un simple Tribunal de anulación o si reúne las características de los tribunales de plena jurisdicción, una corriente de la doctrina mexicana ha sostenido que es no sólo un tribunal de anulación, sino que además goza de facultades de un tribunal de plena jurisdicción.

Si analizamos el Código Fiscal de la Federación, no podemos percatar que el contencioso administrativo regulado por él, tiene el carácter de subjetivo o de plena jurisdicción, pues el procedimiento instaurado está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal. Es decir, nuestro contencioso administrativo como vimos con anterioridad, en algunos casos es de anulación pues sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad; sin embargo, en otros casos la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada, como por ejemplo, en los asuntos de pensiones civiles y militares, cuando la nulidad es para efecto de que se otorgue al actor una pensión mayor de la que había considerado la demandada, o en el caso de la devolución de impuestos, en la que se condena a la devolución de éstos.

Acorde con lo anterior, es posible concluir que el contencioso administrativo que se ventila ante dicho Tribunal es mixto o ecléctico. Como órgano jurisdiccional, se trata de un tribunal administrativo, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo sin sujeción a las autoridades que integran ese

poder, actúa con plena autonomía y su propósito es mantener la División de Poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Se creó mediante una ley federal, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir fallos.

El establecimiento del contencioso administrativo de corte francés adoptado en la legislación mexicana tiene sus antecedentes en la Ley para el arreglo de asuntos de lo contencioso administrativo, la cual se expidió el 25 de mayo de 1853. Esta ley fue conocida mejor como la "Ley Lares", ya que fue Don Teodosio Lares, quien influido por la legislación francesa y en especial por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, formuló el proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

En esta ley se declaró, en forma precisa, el principio de separación de las autoridades administrativas de lo judicial, al afirmar que nadie podría demandar al gobierno, estados o demarcaciones, ayuntamientos, etc., sin que hubiere presentado previamente a la administración una memoria expositiva del objeto y motivo de la demanda, debiendo esperar la autoridad 40 días para la autorización del ministerio respectivo, pasado el cual haría nulo el procedimiento seguido. Así se iniciaba la formación de tribunales administrativos autónomos, con separación expresa del orden judicial.

Este planteamiento provocó diversas controversias, hasta el punto de que siendo Ignacio L. Vallarta Ministro de la Suprema Corte de Justicia sostuvo la inconstitucionalidad de dicha ley, ya que se le consideraba violatoria de la división de poderes, porque la existencia del Consejo de Estado, como Tribunal Administrativo, implicaba, en materia administrativa, la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en la Persona del presidente de la República.

Sobre dicha ley se advierte que en su artículo primero se declaró que "no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas", en el artículo segundo se especificó cuáles eran esas cuestiones de administración, que se clasificaron de la siguiente manera:

- I. Las obras públicas.
- II. Los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.
- III. Las rentas nacionales.
- IV. Los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.
- V. La inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.
- VI. Su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil.

El artículo cuarto estableció una sección de lo contencioso administrativo en el consejo de Estado integrada por cinco consejeros abogados, nombrados por el Presidente. Esta sección, conocía de las controversias de lo contencioso administrativo en primera instancia y sus decisiones podían ser revisadas por el consejo de ministros.

Otro antecedente importante del contencioso administrativo en México lo tenemos en la Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927, la cual en su Capítulo V estableció un juicio de oposición que se sustentaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.

Así llegamos al 27 de agosto de 1936 en que se elabora la Ley de Justicia Fiscal que estableció el Tribunal Fiscal de la Federación, como Tribunal con autonomía para dictar sus fallos, por delegación de facultades que la propia ley establecía, es decir un Tribunal de Justicia delegada.

Mediante la expedición de dicha ley, se puso en duda la constitucionalidad del Tribunal, afirmándose que era un tribunal que retomaba las ideas expuestas por Vallarta. El establecimiento de dicho tribunal trajo consigo muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que resolvió la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 Constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese

conocimiento de los asuntos contencioso administrativos a través del amparo, la constitución no sería violada.

Para salvar las críticas de la constitucionalidad del tribunal Fiscal de la Federación, en 1946 se procedió a reformar el artículo 104 de la Constitución estableciéndose que “En los juicios en que la Federación está interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”⁶⁸

Como consecuencia de la referida reforma constitucional se estableció, a favor de las autoridades hacendarias, el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos en que el crédito se encontraba determinado y fuese mayor de \$20,000.00, o bien, cuando el crédito era indeterminado.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1º de enero del año siguiente entró en vigor el Código Fiscal de la Federación⁶⁹ que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y, además, incorporo todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo e infracciones y sanciones.

Hasta el momento de su derogación, 31 de marzo de 1967, dicho Código Fiscal no originó mayores problemas para la hacienda pública y los contribuyentes. Los defectos de técnica legislativa de que adolecía se fueron corrigiendo mediante diversas reformas que se le hicieron durante sus 28 años y 3 meses de vigencia.

A continuación, se expidió el Código Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966,⁷⁰ como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estado Americanos y el Banco Internacional de Desarrollo. Estos organismos encargaron a un grupo de distinguidos jurisconsultos sudamericanos la elaboración de un moderno código

⁶⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1946.

⁶⁹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1938.

⁷⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1967.

tributario, sobre el cual nuestro legislador se orientó para estructurar el Código Fiscal de la Federación de 1966.

El dos de febrero de 1978 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que derogó a la anterior de 24 de diciembre de 1966, así como varias reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación. Dichos textos entraron en vigor el 2 de agosto del mismo año.

La nueva Ley hizo importantes modificaciones a la organización del Tribunal, pues desde su entrada en vigor, el mismo se conformó por una Sala Superior y por Salas Regionales, y aún cuando siguió representado por un presidente que se elige cada año, el mismo ahora es elegido de entre y por los magistrados de la Sala Superior.

La citada ley tuvo como principal propósito la desconcentración territorial del Tribunal a través de la creación de las Salas Regionales, y en forma paralela al programa de desconcentración administrativa emprendido por el gobierno federal, y específicamente del programa de regionalización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Desde entonces, el Tribunal Fiscal de la Federación funciona en primera instancia a través de las Salas Regionales, para cuya instalación se dividió al país en once regiones. Las Salas Regionales, una en cada región, excepto la metropolitanas con seis salas, absorbieron la competencia de las "Salas" en la antigua Ley Orgánica y conocen, desde el 2 de febrero de 1978, por razón de territorio, de los juicios contra las resoluciones dictadas por las autoridades ordenadoras con sede en su circunscripción.

La Sala Superior concentro las funciones del "pleno" y quedó encargada tanto de las funciones jurisdiccionales en segunda instancia, como de las funciones administrativas del propio tribunal. De esta forma se separó la función instructora y jurisdiccional a cargo de las Salas Regionales, de la revisora y unificadora de la jurisprudencia a cargo de la Sala Superior.

La Sala Superior se integró con nueve magistrados y las Salas Regionales con tres magistrados cada una. Además, existen tres magistrados supernumerarios. Los magistrados son designados por el Presidente de la República, con ratificación del Senado, debiendo señalar la Sala de destino y si son numerarios o supernumerarios. También formaban parte del Tribunal: un secretario general de acuerdos, un oficial mayor, los secretarios actuarios y peritos necesarios para el despacho de los asuntos y los empleados determinados por la Sala Superior.

El 31 de diciembre de 1981, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Código Fiscal de 30 de diciembre del mismo año, el cual entro en vigor hasta el 1º de abril de 1983, pero con motivo de las reformas que le hicieron en diciembre de 1982 se estableció, en disposiciones transitorias, que el Código entrará en vigor el día 1º de enero de 1983, excepción hecha del Título VI "Del Procedimiento Contencioso" que entró en vigor hasta el 1º de abril de ese año.

El procedimiento seguido ante el Tribunal fiscal de la Federación se modificó, reformando el texto del artículo 235, en el cual se suprimió el carácter de oral que existía en el texto anterior, ya que suprimió la audiencia de pruebas y alegatos y en su lugar dispuso un acuerdo de cierre de instrucción. Se aceleró el trámite de las cuestiones probatorias lo que contrasta con la ampliación de los plazos para la presentación, ampliación y contestación de la demanda.

También se otorga al Tribunal Fiscal de la federación, atribuciones propias de un auténtico tribunal para hacer cumplir las providencias precautorias por él dictadas, mediante la imposición de multas. Asimismo, se abrió la posibilidad de que dicte sentencias que impongan obligaciones de hacer a la autoridad por cuanto a la realización de actos o a la reposición del procedimiento.⁷¹

Todas las dudas que pudieran haber existido respecto a la constitucionalidad del Tribunal, a pesar de la reforma constitucional de 1946, y

⁷¹ José Luis Vázquez Alfaro *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991, pp. 150-153.

de la promulgación de los ordenamientos antes mencionados, desaparecieron con las reformas al artículo 104 Constitucional de 1967⁷² y, sobre todo, con la promulgada el 29 de julio de 1987⁷³, que adicionó la fracción **XXIX-H** al artículo 73 y la fracción **I-B** al artículo 104, que nos dice:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultades:

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

Artículo 104.- ...

...**I-B.** De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción **XXIX-H** del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo directo, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno.⁷⁴

Con las reformas a estos dos artículos constitucionales, se terminó de manera contundente las discusiones sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, dándole al mismo una base sólida para realizar sus actividades como cualquier otro tribunal judicial dotado de plena autonomía, dándole todas las herramientas necesarias para poder impartir una justicia pronta y expedita, como lo hace en nuestro días.

⁷² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1967 y en vigor el 28 de octubre de 1968.

⁷³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987 y en vigor el 15 de enero de 1988.

⁷⁴ Margáin Manautou, Emilio. *Ob.cit.*, pp. 68-70.

4.1.1. ORGANIZACIÓN.

Como se ha precisado, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano de justicia administrativa dotado de plena autonomía para conocer y resolver los asuntos, con la organización y atribuciones que le otorga su ley orgánica, por lo que actúa con total independencia de la autoridad hacendaria y demás autoridades administrativas, ya que posee su propio presupuesto y el nombramiento de sus magistrados es por acuerdo del Presidente de la República, con aprobación del Senado, por lo que no podrán ser removido por de su cargo sin causa justificada, ni podrán reducirseles sus emolumentos durante el término de su encargo, y sólo podrá ser causa de retiro forzoso el padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo y en el caso de los magistrados de las Salas Regionales, cumplir 70 años.⁷⁵

Este Tribunal se encuentra integrado para funcionar por una Sala Superior , la cual reside en el Distrito Federal y por Salas Regionales, que se encuentran distribuidas por toda la República, ya que por razones de división de trabajo se ha llevado a cabo la descentralización de estas últimas.⁷⁶

El artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal establece que los magistrados del Tribunal durarán seis años en el primer ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación. Al término del citado período los magistrados de la Sala Superior, podrán ser ratificados, por única vez, por un período de nueve años; los magistrados de las Salas Regionales podrán ser ratificados por un segundo período de seis años. Al final de este período, si fueren ratificados nuevamente, serán inamovibles.

Por su parte el artículo 4º del citado ordenamiento establece que para ser magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se requiere ser mexicano por nacimiento, mayor de 35 años, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título registrado expedido cuando menos 10 años antes de dicha fecha y con 7 años de práctica en materia fiscal.

⁷⁵ Art. 1º, 3º y 4º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁷⁶ Art 2º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .

También contará con un Secretario General de Acuerdos, un Secretario Adjunto de Acuerdos para cada Sección de la Sala Superior, un Oficial Mayor, un Contralor, los secretarios, actuarios y peritos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, así como los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación.⁷⁷

La Sala Superior.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compondrá de once magistrados especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales elegirán al Presidente del Tribunal. La Sala Superior del Tribunal actuará en Pleno o en dos Secciones. El Pleno se compondrá de los magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de siete de sus miembros para que pueda sesionar. Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente.

Las sesiones del Pleno serán públicas. Cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones del Pleno serán privadas.

El artículo 16 de la Ley Orgánica señala que es competencia del Pleno:

- I. Designar de entre sus Integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- I. - Bis. Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.
- II. Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.
- III. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

⁷⁷ Art. 8º de la L.O.T.F.J.F.A

- IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- V. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.
- VI. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.
- VII. Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de Sala Regional.
- VIII. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del Presidente de la República.
- IX. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.
- X. Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

- XI. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.
- XII. Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.
- XIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.
- XIV. Las demás que establezcan las leyes.

Con motivo de las novedades introducidas al Código Fiscal de la Federación, promulgadas el 28 de diciembre de 1987 (publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1988, que entró en vigor el 15 de enero, con las excepciones que señala en artículo 1º Transitorio), se eliminó el recurso de revisión ante la Sala Superior en contra de las sentencias emitidas por las Salas Regionales, dotándosele de la competencia señalada en la fracción V, que se refiere a la facultad de atracción que, tanto de la Sala Superior como el Presidente de la misma, pueden ejercer cuando se traten de juicios con características especiales, conforme a lo previsto por el artículo 239-A fracción I, Inciso b), en cual señala:

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

- I. Revisten características especiales:

...

b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar su atracción.

Asimismo, el precepto antes mencionado, en la fracción segunda, establece cuales van a ser las reglas a seguir para ejercer la facultad de atracción.

De las Secciones de la Sala Superior.

Con el ánimo de evitar el que la Sala Superior se continuase saturando de asuntos que como Sala Atrayente tenía que resolver y debido a las continuas discrepancias existentes entre los magistrados que integraban el Pleno, se optó por crear dos Secciones constituidas por cinco magistrados cada una, entre los cuales elegirán a su presidente, bastando la presencia de cuatro de ellos para que puedan resolver. El Presidente del Tribunal no integrará Sección.

Las resoluciones de las Secciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, cambiará de Sección.

Las sesiones de las Secciones de la Sala Superior serán públicas. Cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones de las Secciones de la Sala Superior serán privadas.

Compete a las Secciones de la Sala Superior resolver los juicios en los casos siguientes:

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

- b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
- c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.
- d) Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.
- e) Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- f) Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.
- g) Las demás que establezcan las leyes.

Los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior serán designados en la primera sesión que en el año tenga la Sección respectiva, la cual será privada. Durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata.

El Presidente del Tribunal será designado en la primera sesión que en el año tenga el Pleno de la Sala Superior, durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata.

De las Salas Regionales.

El Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

Las sesiones de las Salas Regionales, así como las diligencias o audiencias que deban practicar de conformidad con las leyes, serán públicas.

Cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones de las Salas Regionales, así como las diligencias o audiencias que deban practicar de conformidad con las leyes, serán privadas.

Los Presidentes de las Salas Regionales serán designados en la primera sesión que en el año tenga la Sala respectiva, durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata. En el caso de faltas temporales, los Presidentes serán suplidos por los magistrados de la Sala en orden alfabético. Si la falta es definitiva, la Sala designará nuevo Presidente para concluir el período, pudiendo ser reelecto en el siguiente período.

Los Presidentes de las Salas Regionales, tendrán entre otras las siguientes atribuciones:

- I. Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sala que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.
- II. Proponer a la Presidencia del Tribunal por conducto de la Oficialía Mayor los nombramientos o remociones del personal de la Sala y conceder licencias, con la previa conformidad del magistrado correspondiente.
- III. Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir se guarde el respeto y consideración debidos, e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias.
- IV. Realizar los actos administrativos o jurídicos de la Sala que no requieran la intervención de los otros dos magistrados de la Sala.
- V. Proporcionar oportunamente al Presidente del Tribunal los informes sobre el funcionamiento de la Sala y enviar las tesis dictadas por ella.

Los magistrados instructores tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Admitir o desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación, si no se ajustan a la Ley.
- II. Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o de su ampliación, o desecharlas en su caso.

- III. Admitir o rechazar la intervención del tercero.
- IV. Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas.
- V. Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada por el demandado.
- VI. Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.
- VII. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma.
- VIII. Formular el proyecto de sentencia definitiva.
- IX. Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

4.1.2. COMPETENCIA MATERIAL.

La competencia de las Salas del Tribunal cambió radicalmente a partir del 1º de enero de 2001⁷⁸, al extenderse a toda la materia administrativa, por lo que hoy puede clasificarse en dos materias: la tributaria y la administrativa, al adicionarse la fracción XIII al artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que nos dice: "Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

Por lo tanto y de conformidad con lo dispuesto por el precepto legal antes referido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

⁷⁸ Art.11, fracción XIII que se adicionan por el artículo Décimo del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicado en el D.O.F. de 31 de diciembre de 2000, según cita de Margáin Manautou, Emilio. *Ob. cit.* p. 153.

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

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

- VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

- VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.
- X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.
- XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Las resoluciones se considerarán definitiva cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa. También será competente el Tribunal para conocer de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

Por último, conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo de tres meses o por el que señalen las disposiciones aplicables. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse

configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. No será aplicable lo anterior en los casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

4.1.3 COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO

Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandante sea la autoridad que promueve la nulidad de una resolución dictada a favor de un particular con violación a la ley aplicada, será competente la Sala en cuya jurisdicción se atenderá al domicilio del particular.

Las Salas Regionales tendrán la jurisdicción que a ellas se les asigne, que hasta la fecha son:

I.- Del Noroeste I, con jurisdicción en Baja California, con sede en la Ciudad de Tijuana;

II.- Del Noroeste II, con jurisdicción en el Estado de Sonora, con sede en la Ciudad de Obregón, Sonora;

III.- Del Noroeste III, con jurisdicción en los Estado de Baja California Sur y Sinaloa, con sede en la Ciudad de Culiacán, Sinaloa;

IV.- Del Norte-Centro I, con jurisdicción en el Estado del Chihuahua, con sede en la Ciudad de Chihuahua , Chihuahua;

v.- Del Norte-Centro II, con dos Salas Regionales, que tienen jurisdicción en los Estados de Durango y Coahuila, con sede en la Ciudad de Torreón, Coahuila;

VI.- Del Noreste, con dos Salas Regionales, que tienen jurisdicción en el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier,

Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas, con sede en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León;

VII.- Del Occidente, con dos Salas Regionales, que tienen jurisdicción en los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco;

VIII.- Del Centro I, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes y Zacatecas, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes;

IX.- Del Centro II, con jurisdicción en los Estado de Querétaro y San Luis Potosí, con sede en la Ciudad de Querétaro, Querétaro;

X.- Del Centro III, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato y Michoacán, con sede en la Ciudad de Celaya, Guanajuato;

XI.- Hidalgo-México, con tres Salas Regionales, que tienen jurisdicción en el Estado de Hidalgo y el Estado de México, con sede en Tlalneantla, Estado de México;

XII.- De Oriente, con dos Salas Regionales, que tienen jurisdicción en los Estados de Tlaxcala y Puebla, con sede en la Ciudad de Puebla, Puebla;

XIII.- Del Golfo, con jurisdicción en el Estado de Veracruz, con sede en la Ciudad de Xalapa, Veracruz;

XIV.- Del Pacífico, con jurisdicción en el Estado de Guerrero, con sede en la Ciudad de Acapulco, Guerrero;

XV.- Del Sureste, con jurisdicción en el Estado de Oaxaca, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oaxaca;

XVI.- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche y Yucatán, con sede en la Ciudad de Mérida, Yucatán;

XVII.- Metropolitanas, con once Salas Regionales, que tienen jurisdicción en el Estado de Morelos y en el Distrito Federal, con sede en este ultimo;

XVIII.- Del Golfo Norte, con jurisdicción en el Estado de Tamaulipas con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado, con sede en la Ciudad de Victoria, Tamaulipas;

XIX.- Chiapas-Tabasco, con jurisdicción en los Estados del mismo nombre y con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas;

XX.- Del Caribe, con jurisdicción en el Estado de Quintana Roo, con sede en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo.

El sistema de distribución de las demandas que se presentan en donde hay una o varias Salas Regionales es secreto, por lo que no hay Salas Regionales en turno, para evitar irregularidades.

4.2. ANÁLISIS AL ARTÍCULO 31 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Antes de entrar al análisis del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual establece la regla general para determinar la competencia territorial, haremos mención de una manera muy general de lo que se debe entender por competencia.

Cuando hablamos del principio de legalidad encontramos que para que un acto de autoridad pueda afectar la esfera jurídica del gobernado, debe ser emitido por una autoridad competente; ya que sino es así, dicho acto se considerará violatorio de dicha garantía y deberá ser anulado por ilegal.

La competencia es la facultad de un órgano jurisdiccional para conocer de un negocio determinado, cuando éste se encuentra dentro de las atribuciones que la ley otorga a dicho órgano.⁷⁹

Rafael De Pina Vara⁸⁰ la define como la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto. Y las clasifica en objetiva a la fundada en el valor del negocio o en su objeto; funcional cuando es en atención

⁷⁹ Dorantes Tamayo, Luis. *Teoría del Proceso*. 5ª Edición. Editorial Porrúa. México 1997. p. 181

⁸⁰ De Pina Vara, Rafael. *Ob. cit.* p. 172.

a la participación asignada al órgano jurisdiccional en cada instancia o en relación a la existencia de los distintos tipos de procesos, y territorial cuando se deriva de la situación especial del órgano.

Podemos decir, como bien lo señala El Doctor Castrejón García, que la competencia es la aptitud legal para que con unos medios y unas formas predeterminados realicen sus fines los órganos públicos.

La competencia representa al mismo tiempo una autorización y una limitante. Subjetivamente, desde dentro del órgano público, decimos que es una autorización. Objetivamente, mirada desde fuera del órgano, esa competencia es una limitación, es ambos casos, una delimitación.⁸¹

Así pues, podemos decir que la competencia es la aptitud legal que tiene los órganos jurisdiccionales para conocer de un determinado asunto y poder resolverlo de conformidad con lo establecido por la ley.

La competencia se fija principalmente por razón de materia, por razón de grado, por razón de cuantía y por razón de territorio. Ahora bien, la que nos interesa en este punto es la competencia por razón de territorio.

Respecto a dicha competencia, el artículo 207 de Código Fiscal de la Federación establece en su primer párrafo, que la demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional Competente. Pero no señala ninguna forma o regla para saber a que Sala Regional va a ser la competente para conocer de los asuntos presentados ante el Tribunal.

Es por eso que en análisis del artículo 31 de la L.O.T.F.J.F.A. toma gran relevancia, ya que a través de su interpretación vamos sabremos a que Sala va a ser competente por razón de territorio, para conocer de un determinado asunto.

Ahora bien el artículo 31 del citado ordenamiento legal a la letra señala:

"Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad

⁸¹ *Apud.* Forsthoff. (*Tratado de Derecho Administrativo*) según Castrejón García. *Ob. cit.* p. 95.

demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.”

La primera parte del dicho artículo establece como regla general que surte la competencia de las Salas Regionales, en razón de territorio respecto de las autoridades demandadas que tengan su sede dentro de la jurisdicción de esas Salas. Por ejemplo, si la autoridad responsable del acto reclamado se tiene su domicilio dentro del Distrito Federal, las Salas competentes para conocer de dicho juicio de nulidad van a ser las Salas Regionales Metropolitanas.

Ahora bien, el segundo supuesto establece que si en el caso de existir varias autoridades demandadas, la competencia territorial se fijará de conformidad al domicilio donde se encuentre la autoridad responsable de emitir el acto impugnado. Verbigracia, si el acto reclamado fue dictado por una autoridad que tiene su sede en el Distrito Federal y fue ejecutado por una oficina con sede en el Estado de México, ya que el particular tenía su domicilio fiscal en dicha entidad, por lo que éste al realizar su demanda señala como autoridades demandadas, tanto a la que lo dictó como a la que lo ejecutó. En este caso la Sala Regional competente por razón de territorio serán las Metropolitanas, ya que la autoridad que dictó el acto se encuentra dentro de la jurisdicción territorial de éstas.

Por último dicho precepto señala que cuando el demandado sea un particular, la Sala Regional Competente va a ser dentro de la cual se encuentre el domicilio de éste.

Ahora bien, lo preceptuado en este artículo marca la regla general para determinar la competencia por razón de territorio. Pero con la descentralización de las Salas Regionales trajo como consecuencia la creación de nuevas Salas, para poder el Tribunal tener presencia a lo largo de toda la república. Esto ha ocasionado que hoy en día se presenten nuevas situaciones que el legislador al elaborar la norma en cuestión no tenía contemplados y por lo tanto dicho artículo se vea ya superado encontrándose grandes lagunas que la Sala

Superior ha tenido que subsanar por medio de criterios jurisprudenciales. Tal es el caso del problema que se plantea en este trabajo terminal, que es el determinar quien va a ser la Sala competente para conocer de una resolución negativa ficta, si la autoridad que recibió la promoción o petición del particular, que no fue resuelta en el plazo establecido por la ley, o la autoridad que conforme al ordenamiento interior de su dependencia, era la encargada de resolver esa promoción. Así como éste problema han surgido muchos otros, que se han tenido que resolver por el Pleno y que se transforman en una dilación en la impartición de justicia, ya que hasta que no se resuelvan no se puede entrar al estudio del fondo del asunto.

4.3. LA JURISPRUDENCIA COMO FUENTE DEL DERECHO.

Al abordar el estudio del tema que trataremos en la presente ocasión, surge una cuestión que tiene que resolverse previamente, es decir la consistente en determinar qué se entiende por jurisprudencia en general.

Del latín *jurisprudencia*, compuesta por los vocablos *juris* que significa derecho y *prudencia* que quiere decir conocimiento, ciencia.

La definición romana clásica de concepto Jurisprudencia elaborada por Ulpiano; ésta es la noticia o conocimiento de las cosas humanas y divinas, así como la ciencia de lo justo y lo injusto. De acuerdo, pues, con la connotación clásica romana de la idea de Jurisprudencia, ésta se revela como una ciencia, como un conjunto de conocimientos científicos de una extensión exorbitante, puesto que abarcaría la noticia de las cosas humanas y divinas. Ésta definición nos lleva a identificar a dicho concepto con el de la Ciencia del Derecho en general, o sea, a la de reputar a la mencionada idea como un conjunto de conocimientos científicos sobre todos los posibles aspectos de lo jurídico.

A la concepción antigua siguió la clásica: "hábito práctico de interpretar rectamente las leyes y aplicarlas oportunamente a las cosas que ocurren". Con el transcurso del tiempo, hubo de sumar a la rígida interpretación que a las leyes daban los tribunales, el proceso de conformación, de creación judicial.

Sin embargo, es preciso considerar en esta ulterior etapa que la Jurisprudencia no puede crear disposiciones legales, aunque muchas ocasiones llena las lagunas de éstas, pero nunca arbitrariamente sino fundándose en el espíritu de otras disposiciones legales vigentes y que estructuran situaciones jurídicas que deben ser resueltas por los tribunales competentes.

Así pues, la Jurisprudencia Judicial es la interpretación que hacen los tribunales competentes al aplicar la ley a los supuestos de conflicto que se someten a su conocimiento.⁸²

En este orden de ideas, al conocer una autoridad jurisdiccional de los diversos casos concretos que se le van presentando, para resolverlos necesariamente tiene que interpretar la ley que sea aplicable a los mismos, hacer consideraciones de derecho; es decir, tiene que verter los conocimientos jurídicos científicos en la sentencia correspondiente. Cuando la aplicación concreta de los conocimientos jurídicos generales que hace la autoridad jurisdiccional en la parte considerativa de su sentencia está formulada en un sentido uniforme e ininterrumpido en varios casos especiales y particulares, interpretando una disposición legal determinada o haciendo una estimación lógica concreta respecto de cierto punto de derecho, entonces se dice que hay Jurisprudencia. Consiguientemente, ésta, en su aspecto positivo-jurisdiccional, se traduce en las consideraciones, interpretaciones, razonamientos y estimaciones jurídicas que hace una autoridad judicial en un sentido uniforme e ininterrumpido, en relación con cierto número de casos concretos semejantes que se presentan a su conocimiento, para resolver un punto de derecho determinado.

Ahora bien los tribunales no sólo interpretan la norma jurídica objetiva, son el auxilio imprescindible de la ciencia del derecho y demás disciplinas culturales, sino que integran el orden jurídico positivo mediante la elaboración de reglas generales, abstractas e impersonales. Éstas reglas se originan por los múltiples y variadísimos casos concretos que se registran en la dinámica jurídica de un país. Al analizar cada caso en sus modalidades específicas y al

⁸² Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. *Ob. Cit.* pp. 1891-1892.

enfocarlo desde el ángulo de la legislación, los órganos judiciales del Estado dictan la sentencia que dirime el conflicto o la controversia que se haya suscitado en el caso examinado. Para llegar a este resultado los tribunales tienen el deber inexcusable de interpretar la ley, o sea, de extraer su sentido mediante la utilización de una metodología determinada, para proyectar el sentido que se establezca al caso concreto. Pero puede suceder que la ley sea omisa en el tratamiento normativo de cuestiones que el legislador no previó pero que plantea la vida del derecho que es esencialmente dinámica y está en constante evolución o transformación. Ante cualquier omisión o imprevisión de la ley, los tribunales debe integrarla, integración que implica ya la creación o construcción del derecho.

De lo antes expuesto se advierte que la Jurisprudencia tiene por lo menos dos finalidades esenciales a saber: la de interpretar el derecho legislado y la de crear o construir el derecho con ocasión a los casos concretos que se sometan al conocimiento de los tribunales. Atendiendo a estas finalidades, la Jurisprudencia no sólo entraña la mera función aplicativa de las normas jurídicas generales al caso concreto, sino la ponderación científica de estas normas para descubrir su verdadero y auténtico sentido, así como la creación o construcción del derecho cuando la ley escrita adolezca de deficiencias, omisiones, imprevistos o lagunas. Para la consecución de dicho fin, los juzgadores deben aplicar no sólo los conocimientos inherentes a la ciencia jurídica sino los concernientes a todas las disciplinas culturales o científicas, e incluso tecnológicas, que hayan aportado el contenido substancial de las normas del derecho.

Para poder lograr cualquiera de los objetivos antes mencionados, los tribunales deberán tomar en cuenta, para interpretar la ley, el conjunto de motivos y de fines a que ésta responda o persiga. El elemento "causa final" se ubica en los diferentes ámbitos de la vida social de un país, que plantean necesidades y problemas individuales y colectivos y que exigen la superación o el mejoramiento de las condiciones vitales de grandes sectores mayoritarios de la población en el terreno social, económico, político y cultural. La ponderación de dicho elemento por el juzgador debe plasmarse en la sentencia que, al

dirimir el conflicto concreto, se apoya, para ello, en reglas generales elaboradas a través de esa función investigadora.

De acuerdo con lo antes expuesto, podríamos concluir que toda autoridad judicial, independientemente de su categoría o grado, es susceptible de sentar Jurisprudencia. Lo cual es erróneo ya que dentro de un terreno estrictamente legal no toda autoridad judicial puede realizar dicha actividad, generalmente se le imputa a cierta categoría de autoridades judiciales, generalmente las supremas en los fueros federal y común. Consiguientemente, ésta se forma mediante las mencionadas interpretaciones, integraciones y consideraciones jurídicas que hace una autoridad judicial, a cuyas decisiones uniformes en su parte considerativa la ley expresa ha reputado Jurisprudencia.

El Doctor Ignacio Burgoa define a la Jurisprudencia como: "las interpretaciones jurídicas integrativas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derecho especiales y determinados que surgen en cierto número de casos concretos semejantes que se presentan."⁸³

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García señala que el objeto de la jurisprudencia general o universal a diferencia de la ciencia universal de la legislación es la descripción de aquellos objetos y fines de Derecho que son comunes a todos los sistemas, así como aquellas semejanzas entre diversos sistemas que descansan en la común naturaleza del hombre o responden a principios semejantes en sus diversas posiciones.

En su sentido actualmente general la Jurisprudencia se define como el criterio de interpretación judicial de las normas jurídicas de un Estado, que prevalece en las resoluciones de un tribunal supremo o de varios tribunales superiores. Ahora bien, por Jurisprudencia no debe entenderse cualquier aplicación del Derecho aislada, sino a la repetida y constante, uniforme,

⁸³ Burgoa, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. 27ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1990. p. 821

coherente, de tal modo que revele un criterio o pauta general, un hábito y modo constante de aplicar las normas jurídicas.⁸⁴

La Jurisprudencia, se inspira en el propósito de obtener una interpretación uniforme del Derecho en los casos en la realidad presenta a los jueces. Así pues, la función jurisprudencial no es la de crear derecho, sino la de interpretar el formulado por el legislador.

En nuestro sistema constitucional y legal, la Jurisprudencia que el Poder Judicial de la Federación establece en los términos y con las condiciones previstas en los artículos 94, octavo párrafo de la Constitución Federal, 192 a 197-B de la Ley de Amparo reconoce como materia de ella la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, con sujeción a la cual se aplica al derecho en las sentencias de los jueces y tribunales

Conforme al derecho positivo mexicano, la Jurisprudencia no es ley en sentido estricto; no crea un tipo sino interpreta uno existente. Como toda labor de interpretación, ésta determina sólo al contenido del material de una norma, dice cuál fue desde un principio la voluntad de la ley. Nada agrega a la norma interpretada, simplemente se fija el contenido que tuvo desde un principio.

Así, la interpretación que los tribunales han de dar a las leyes debe ser siempre restrictiva; es decir, que los tribunales no deben de proyectar los principios de las leyes más allá del campo expresamente abarcado por ellas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lo siguiente respecto a la Jurisprudencia:

Interpretación y Jurisprudencia. Interpretar la ley es desentrañar su sentido y, por ello, la jurisprudencia es una forma de interpretación judicial, la de mayor importancia, que tiene fuerza obligatoria según lo determinan los artículos 193 y 193 bis de la Ley de Amparo reformada, según se trate de jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o a través de sus salas. En síntesis, la jurisprudencia es la obligatoria Interpretación y determinación del sentido de la ley, debiendo acatarse la que se encuentre vigente en el

⁸⁴ Clemente de Diego, según cita de Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo Constitucional*. Cardenas Velasco Editores, S.A. de C.V., México, 2004. pp. 290-291.

momento de aplicar aquélla en los casos concretos; resulta absurdo pretender que, el periodo de validez de cierta jurisprudencia, juzguen algunos casos con interpretación ya superados y modificados por ella, que es la única aplicable.⁸⁵

Cabe decir que la anterior definición menciona la Ley de Amparo, de la cual hoy día los artículos correspondientes sobre el particular son el 192 y 193 de dicho Ordenamiento Legal.

Por su parte el Noveno Tribunal Colegiado de Circuito publicó en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVIII, de Octubre de 2003, una Tesis aislada que no sólo define el concepto de Jurisprudencia, sino además señala las clases y fines de las mismas, que a la letra dice:

La jurisprudencia es la interpretación de la ley, de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias que pronuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito. Doctrinariamente la jurisprudencia puede ser confirmatoria de la ley, supletoria e interpretativa. Mediante la primera, las sentencias ratifican lo preceptuado por la ley; la supletoria colma los vacíos de la ley, creando una norma que la complementa; mientras que la interpretativa explica el sentido del precepto legal y pone de manifiesto el pensamiento del legislador. La jurisprudencia interpretativa está contemplada en el artículo 14 de la Constitución Federal, en tanto previene que en los juicios del orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley; y la jurisprudencia tiene una función reguladora consistente en mantener la exacta observancia de la ley y unificar su interpretación, y como tal, es decir, en tanto constituye la interpretación de la ley, la jurisprudencia será válida mientras esté vigente la norma que interpreta.

Jurisprudencia, es pues, la aplicación de los principios jurídicos para confirmar lo preceptuado por la ley, para llenar las lagunas que surjan en la aplicación de los ordenamientos legales a los casos concretos y para interpretar y explicar la voluntad del legislador expresada en ley.

⁸⁵ Chávez Castillo, Raúl. *El Juicio de Amparo*. Editorial Oxford. 3ª Edición. México 2002. pp. 311-312.

La doctrina ha reputado tradicionalmente a la Jurisprudencia como fuente del derecho, sobre todo en los países de régimen jurídico consuetudinario en los que desempeña el papel de precisar el sentido multiforme de las normas implicadas en la costumbre jurídica.

El Maestro Alfonso Noriega formula una interesante apreciación sobre la Jurisprudencia como fuente de derecho. Al efecto, dicho jurista afirma: la doctrina siempre ha considerado a la Jurisprudencia como una fuente de derecho tradicionalmente. Tradicionalmente se ha clasificado las fuentes de derecho, en fuentes reales, fuentes formales y fuentes históricas o bien, en fuentes directas e interpretativas. Ahora bien, en mi opinión, la Jurisprudencia como fuente de derecho, es una fuente formal, material, directa e interpretativa. Es fuente formal, porque la Jurisprudencia se equipara a la misma ley en su fuerza obligatoria, sin llegar a construir formalmente una norma jurídica; pero puede ser un elemento valedero para la integración de una disposición legal, en un caso concreto. Es fuente material, porque por sus funciones de confirmar, suplir e interpretar la ley, desentrañar el espíritu de la misma, aportando al derecho, el significado original de la ley. Es fuente directa, en tanto que la ley no puede prever todas las inestables situaciones y reglamentarlas en su debida forma, por lo que la Jurisprudencia en diversas situaciones de silencio en la ley, integra el derecho, erigiéndose en este caso concreto como fuente directa del mismo. Es fuente interpretativa al desempeñar el significado de todas las formas jurídicas definiendo el espíritu del legislador.⁸⁶

En sistemas jurídicos de tipo escrito como el nuestro el objetivo de la Jurisprudencia estriba en desentrañar el sentido verdadero de las leyes. Pero la concepción de Jurisprudencia, título de fuente del derecho, no debe conducirnos a considerarla como medio creador de normas formalmente legales, sino como conducto de fijación del sentido de la razón de una ley preestablecida. En otras palabras, la Jurisprudencia es fuente del derecho no en cuanto acto creador normativo, sino como acto de interpretación legal obligatoria, debiendo fungir como elemento accesorio utilísimo para la eficacia de la regulación establecida por la ley en su carácter constitucional formal. De

⁸⁶ *Apud.* Noriega, Alfonso (*Lecciones de Amparo*), según Ignacio Burgoa. *Ob. cit.*, p. 823.

ello se infiere que la Jurisprudencia no es autónoma, sino que su validez en un régimen jurídico estricto, depende de que positivamente sea un medio interpretativo e integrativo de normas legales preestablecidas. En otras palabras no puede haber jurisprudencia sin ley.

La naturaleza de la Jurisprudencia se infiere que ésta, aunque se origine en la tarea jurisdiccional de los órganos judiciales del Estado, presenta, en esencia misma, los caracteres materiales del acto legislativo, sin ser, evidentemente, un conjunto de leyes en su sentido formal.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la nación ha reconocido a la Jurisprudencia el carácter de fuente del derecho, pues expresa:

La Jurisprudencia emerge de la fuente viva que implica el análisis reiterado de las disposiciones legales vigentes, en función de su aplicación a los casos concretos sometidos a la consideración de su aplicación de la Suprema Corte de Justicia (Pleno o Salas) y de los tribunales colegiados de circuito conforme a sus respectivas competencias; precisamente porque la jurisprudencia es fuente de derecho, de ahí dimana su obligatoriedad en términos del precedente antes invocado.⁸⁷

Respecto a las formas y requisitos de integración de la jurisprudencia, en la Ley de Amparo se puede apreciar la existencia de dos sistemas de integración de Jurisprudencia: el primero, la acumulación de ejecutorias y el segundo, una resolución que dirima una denuncia de contradicción de tesis, en términos de la fracción XIII, del artículo 107 Constitucional.

Respecto al primer sistema, los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo especifican las reglas a seguir para la integración de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno o Salas) y de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Respecto a la Suprema Corte, el segundo párrafo del artículo 192 del citado ordenamiento establece que las resoluciones constituirán Jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco

⁸⁷ Chávez Castillo, Raúl. *Ob. cit.* p. 312.

sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de Jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros, en los casos de Jurisprudencia de las Salas.

Por su parte el artículo 193 del mismo cuerpo legal señala que las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen Jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada Tribunal Colegiado.

El segundo sistema consistente en la resolución que se dictan en la contradicción de tesis denunciada ante la Suprema Corte de Justicia ya sea el Pleno del tribunal o a las Salas que lo integran, que constituirá Jurisprudencia obligatoria.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias, la denuncia de contradicción se planteará al Pleno de este alto tribunal, y cuando sean pronunciadas por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de su competencia, serán denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer.

La finalidad de la denuncia de contradicción de tesis es que lo resuelto en ella va a decidir cuál tesis es la que debe prevalecer y, por consiguiente, va a unificar más el criterio de interpretación de la ley, el cual se va a seguir aplicando en el futuro.

La Jurisprudencia que dicte la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas, va a ser obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.

Por su parte, la Jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los Tribunales Unitarios,

los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.

Por otro lado, el artículo 194 de la Ley de Amparo establece que la Jurisprudencia puede interrumpirse o modificarse. Se interrumpe, dejando de tener carácter obligatorio cuando se pronuncie una ejecutoria en sentido contrario, aprobada por ocho votos si es del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por cuatro votos si es de una de las Salas que lo integran, y por unanimidad de votos, tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito. En todos los casos, en la ejecutoria respectiva, deberá expresarse las razones en que se apoya la interrupción, las cuales se referirán precisamente a las que determinaron el criterio a las ejecutorias que formaron la Jurisprudencia de que se trate. Para la modificación de la jurisprudencia se debe seguir las mismas reglas fijadas por la ley para su formación. La interrupción de la Jurisprudencia no la cambia, pero le quita el carácter de obligatoria, mientras que la modificación sí la sustituye por otra distinta, que a su vez se vuelve obligatoria.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuitos, no son los únicos órganos jurisdiccionales capaces de sentar Jurisprudencia, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo dispuesto por los artículos 259 al 263 del Código Fiscal de la Federación, también puede establecer su propia Jurisprudencia.

Conforme a dichos preceptos legales para fijar Jurisprudencia, el Pleno de la Sala superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario. Asimismo, constituyen Jurisprudencia las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, que dilucidan las contradicciones de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por las Secciones o por las Salas Regionales del Tribunal. También se fijará Jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

En el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento del Pleno; el cual, con un quórum mínimo de diez magistrados, decidirá por mayoría la que debe prevalecer, constituyendo Jurisprudencia. Dicha resolución solo tendrá efectos para fijar Jurisprudencia y no afectara las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la Jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga Jurisprudencia del Poder Judicial Federal, ya que en este caso deberá de acatar obligatoriamente las dictadas por el Poder Judicial. Cuando se conozca que una Sala del Tribunal dicto una sentencia contraviniendo la Jurisprudencia, el Presidente del Tribunal solicitará a los magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia un informe, para que éste lo haga del conocimiento del Pleno y, una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal los apercibirá. En caso de reincidencia se les aplicara la sanción administrativa que corresponda en los términos de la ley de la materia.

Por último, el Pleno podrá suspender una Jurisprudencia, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de la Jurisprudencia. Asimismo, las Secciones de la Sala Superior podrán apartarse de su Jurisprudencia, siempre que la sentencia se apruebe por lo menos por cuatro magistrados integrantes de la Sección, expresando en ella las razones por las que se apartan y enviando al Presidente del Tribunal copia de la misma, para que la haga del conocimiento del Pleno y éste determine si procede que se suspenda su aplicación. En ambos casos dichas suspensiones tendrán que publicarse en la revista del Tribunal.

Los magistrados de la Sala Superior podrán proponer al Pleno que suspenda su Jurisprudencia, cuando haya razones fundadas que lo justifiquen. Las Salas Regionales también podrán proponer la suspensión expresando al presidente del Tribunal los razonamientos que sustenten la propuesta, a fin de que la someta a la consideración del Pleno. La suspensión de una Jurisprudencia termina cuando se reitere el criterio en tres precedentes de

Pleno o cinco de sección, salvo que el origen de la suspensión sea Jurisprudencia en contrario del Poder Judicial Federal y éste la cambie; en este caso, el presidente del Tribunal lo informara al Pleno para que éste ordene su publicación.

4.4. CODIFICACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

Si contemplamos el panorama histórico del derecho nos encontramos en todas partes y en todos los períodos, y en todas las situaciones, ha existido y existe siempre un orden de Derecho Positivo, con una u otras características, de uno o de otro estilo, pero en cualquier caso un orden de normas coercitivas, cuyo cumplimiento es impuesto a todo trance.

Como todos sabemos, el Derecho es una de las formas universales y permanentes, entre los múltiples métodos, de control de la sociedad, a través de la coerción o impositividad, esto es, en la amenaza del ejercicio de la fuerza.

Así pues, para que el hombre pueda desenvolverse en sociedad, es necesario que ésta provea de un orden pacífico, cierto y seguro, para existir, para subsistir, orden cuyo cumplimiento no quede librado al mero azar, por lo que es obvio que es necesario que haya un Derecho Positivo dotado de coerción; y resulta obvio también que los hombres tienen el deber moral de cumplir las normas del Derecho Positivo.

Nos encontramos entonces, con que el Derecho Positivo es el conjunto de normas generales, imperativas, coercitivas y abstractas, que establece el Estado para garantizar el orden público pacífico y seguro. Ahora bien, debido a lo anterior nos encontramos con una gran cantidad de preceptos o normas jurídicas multiformes y dispares (leyes, reglamentos, sentencias, contratos, costumbres, etc.), que tienen orígenes diversos, jerarquías distintas, materias diferentes, variados ámbitos de validez, cualidades dispares, etc. Sin embargo, ellos constituyen una totalidad, diríamos como orgánica, sistemática desde el punto de vista meramente formal, si ello no fuese así, no resultaría posible el orden jurídico positivo.

El principio de conexión entre todos los preceptos jurídicos de un ordenamiento positivo consiste en que todos ellos son válidos, rigen en tanto que son la voluntad del Estado. La común referencia de todos los preceptos jurídicos a la voluntad del Estado es lo que permite concebir el ordenamiento jurídico como un todo unitario y conexo, ya que éste las acepta, las quiere como tales y las impone como tales.

En este orden de ideas, todo Derecho Positivo (consuetudinario, jurisprudencial, legislador, contractual etc.) es tal Derecho Positivo válido, en tanto podemos referirlo a la voluntad del Estado. Toda norma positiva, sea cual fuere su origen efectivo, constituirá Derecho formalmente válido en la medida en que deba ser impuesta por el Estado a través de sus órganos.⁸⁸

Ahora bien, para lograr tener un orden jurídico positivo eficiente, el Estado se enfrentó con el problema de agrupar todas las normas existentes en uno solo. En el pasado no se presentó este problema ya que como sabemos las normas que reglan a la sociedad eran las consuetudinarias. Pero tras largas temporadas de derecho consuetudinario vino la necesidad de tener seguridad en un derecho vigente, por lo que se hace indispensable "fijar el derecho". Así entramos a la rama del derecho escrito, en un principio la actividad legislativa, sólo se limitaban a redactar por escrito y compendiar dichas normas consuetudinarias. Pero después el ritmo del progreso, producía la urgencia de reformar y de complementar la regulación de origen consuetudinario mediante nuevas normas emanadas ya de una acción reflexiva del legislador, por lo que la costumbre fue perdiendo validez e importancia, ante la entrada de las Leyes, las cuales daban mayor seguridad al gobernado.

La superestima de la ley condujo en el siglo XIX a emprender las codificaciones, las cuales pretendían refundir, armonizándolas, leyes pasadas, y complementarias, todo ello de una manera ordenada, y habitualmente con el propósito de una más larga estabilidad y permanencia. La codificación consiste en una tentativa de poner orden en medio de la dispersión y fragmentación del Derecho Tradicional, se pretende con ella sistematizar y organizar de una manera mas clara y comprensible el abundante material normativo existente. El

⁸⁸ Recasens Siches, Luis. *Introducción al estudio del derecho*. Editorial Porrúa, S.A. 2ª Edición. México 1972. p. 166.

Código llega a comprender todo el derecho: el pasado, recogiendo el derecho nacional; el entonces presente, y el futuro, previendo hasta sus propios cambios y posibles lagunas.

De acuerdo con lo anterior, la codificación se debe llevar a cabo tomando en cuenta las disposiciones consuetudinarias, jurisprudenciales y legales, ordenándolas e integrándolas en cuerpos legislativos como son los Códigos. Estos distintos cuerpos normativos son los que integran los diferentes sistema jurídico del mundo. Para poder integrar dichos sistemas es indispensable hacer una clasificación de esas disposiciones, tomando en cuenta como criterio clasificador no su forma o estructura lógica, sino su contenido.

El procedimiento para la clasificar no ofrece dificultades, porque los preceptos que componen los distintos sistemas de derecho reglamentan relaciones de índole diversa e importancia desigual. Los juristas romanos fueron los primeros en abordar el problema, y a ellos se debe la división, generalmente aceptada todavía, que separa los preceptos jurídicos en normas de derecho público y de derecho privado. Estas dos normas son luego subdivididas en disciplinas especiales: el derecho público en constitucional, administrativo, penal o procesal; el privado, en civil y mercantil. La clasificación alude exclusivamente al derecho interno, pero si tomamos en cuenta no sólo las normas de éste, sino las que rigen relaciones de naturaleza interestatal, puede obtenerse un cuadro completo. Al lado del derecho público y del derecho privado internos, encontramos un derecho público y derecho privado internacionales y, relativamente a los últimos, cabe hacer subclasificaciones semejantes a las de los primeros.

La tarea de sistematización no termina al ser agrupadas las reglas del derecho en disciplinas especiales. Debe continuar en el ámbito de cada una de ellas. De acuerdo también con un criterio de índole material, tales disciplinas son divididas en varias partes. Cada una de las partes generales posee asimismo un sistema. Se forma agrupando las reglas jurídicas en instituciones. Dichas instituciones son el núcleo de preceptos que reglamentan relaciones de igual naturaleza, por ejemplo el matrimonio, los contratos, etc.

Así pues el poder legislativo a través de la codificación y sistematización del derecho positivo crea el ordenamiento jurídico de un Estado. Así tenemos el derecho positivo mexicano, integrado en primer lugar por la Constitución Política, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma de conformidad con el artículo 133 Constitucional. En segundo término se encuentran todas las demás leyes, códigos, reglamentos, así como la Jurisprudencia emitida por los tribunales judiciales y administrativos, asimismo la costumbre y demás fuentes del derecho.

La ley tiene las ventajas de dar mayor certeza y seguridad jurídica, pero es imposible que pueden abarcar y regular todos hechos y situaciones que acontece en la vida diaria de una sociedad, por lo que la ley debe de estar al compás de las modificaciones de la realidad social y no venga a convertirse en una forma anquilosada, fósil, lejana de la realidad y por lo tanto carezca de adecuación y de justicia y sea una barrera para el progreso y una fuente de la injusticia. Es aquí donde las decisiones de los tribunales tienen en todo caso siempre una función creadora de derecho, necesaria, inevitable y muy convincente. El juez se convierte en una pieza esencial del orden jurídico ya que sus resoluciones van supliendo las deficiencias y lagunas que la ley presenta, dejándole al legislador la tarea de incluir éstas en los cuerpos legales que conforman el sistema jurídico, manteniendo así el orden jurídico a la vanguardia; tarea que en la realidad no es llevada a cabo.

Es por eso que la codificación y sistematización del derecho, debe convertirse en una actividad diaria que el legislador debe realizar para mantener el derecho acorde a las necesidades de la sociedad. En este orden de ideas, el legislador debe darse a la tarea de no solo crear leyes, sino además debe modificarlas y reformarlas, según las necesidades de la sociedad, dotando así a los órganos del Estado de mejores herramientas para mantener el orden público y en especial a los jurisdiccionales, ya sean judiciales o administrativos.

Una forma de lograr este objetivo, es tomando en cuenta las decisiones y jurisprudencias emanadas de los tribunales a través de sus resoluciones

Jurisprudenciales e incorporándolas a los cuerpos legales. Esto es así, ya que la actividad jurisdiccional no se detiene, por el contrario en un mundo globalizado como el de hoy, los tribunales día con día tienen que resolver nuevos conflictos que las leyes no tenían contemplados, teniendo así que interpretar la ley y emitir nuevos criterios que modifican el orden normativo vigente, transformándolo a tal modo, que lo previsto por las normas no tenga mayor aplicación y sea ahora regulado a través de pura jurisprudencia, convirtiendo la ley en letra muerta.

Un claro ejemplo de lo anterior es la problemática que se presenta al impugnar una resolución negativa, ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que el legislador al elaborar la Ley Orgánica del citado órgano jurisdiccional, estableció en su artículo 31 la competencia por razón de territorio de las Salas Regionales, la cual dependería de la sede donde se encontrara la autoridad demandada que dictó el acto impugnado. Pero al no existir una resolución expresa, la hipótesis prevista por dicho precepto ya no se actualiza, teniendo por lo tanto, el Pleno del Tribunal resolver dicho problema y subsanar la laguna existente en dicho artículo, estableciendo a través de la Jurisprudencia, la regla a seguir para determinar la competencia de las Salas por razón de territorio cuando el acto impugnado sea una negativa ficta.

El problema parecería resuelto, pero el particular la mayoría de las veces no tiene forma alguna de allegarse de dichas jurisprudencias o tesis, por lo que, sin saber, acude a la Sala que conforme al artículo 31 del citado ordenamiento le tocaría conocer de su asunto. Dicha Sala Regional al conocer del mismo, lo rechaza por ser incompetente por razón de territorio, planteando un incidente de incompetencia por territorio, y remitiendo el asunto a la Sala que ella cree es la competente. Esto trae consigo rezago innecesario a la impartición de justicia, rezago que podría ser evitado si el criterio jurisprudencial emitido por el Pleno del Tribunal fuera tomado en cuenta por el legislador e incorporado al artículo en cuestión.

4.5. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA.

En los puntos anteriores, hablamos de la necesidad existente de que las leyes y procedimientos jurisdiccionales se vayan modificando y actualizando para así resolver de manera más eficaz a los conflictos que surjan, ya sea entre los mismos gobernados, o entre los gobernados y el Estado.

Existen ciertos principios que siempre deben ser observados y tomados en cuenta a la hora de elaborar una ley o reformarla, ya que son las directrices de todo derecho. Así pues tenemos los principios generales de derecho, que son criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado que se presentan en la forma concreta del aforismo y cuya eficacia como norma supletoria de la ley depende del reconocimiento expreso del legislador.⁸⁹ Entre estos principios generales de derecho nos encontramos algunos como la equidad, o sea la prudente aplicación de la ley al caso concreto; la buena fe o la lealtad a la palabra empeñada; el de justicia, dar a cada quien lo suyo, entre otros.

Así también existen principios procesales que son aquellos que orientan el procedimiento para lograr que el mismo pueda desarrollarse adecuadamente de acuerdo con la naturaleza de la controversia planteada. Existen dos conceptos sobre los principios procesales, el primero de carácter amplio que comprende los lineamientos esenciales que debe canalizar tanto el ejercicio de la acción (principios dispositivo o inquisitivo, de contradicción, igualdad de las partes), como aquellos que orientan la función jurisdiccional (los relativos al impulso oficial o de parte, la dirección del proceso por el juez, la inmediación del juzgador), y también los que dirigen el procedimiento (oralidad y escritura, publicidad o secreto, concentración o dispersión, economía procesal, sencillez e impartición de justicia pronta y expedita.

Este último, es el objeto de estudio del presente punto de investigación. Por justicia pronta y expedita debe entenderse aquella que imparten los tribunales fácil, rápida y desembarazadamente. Este principio procesal representa una de las tres garantías de seguridad jurídica que encierra el

⁸⁹ De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 33ª Edición. Editorial Porrúa. México 2004. p. 418.

artículo 17 Constitucional, el cual se traducen, en una obligación establecida para las autoridades. Dicho precepto Constitucional señala:

“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil”

La garantía de seguridad jurídica establecida a favor del gobernado en este caso, se traduce en la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales (también se hace extensivo al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo), de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo, en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas. La obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica es eminentemente positiva, puesto que las autoridades estatales judiciales o tribunales tienen el deber de actuar a favor del gobernado en el sentido de despachar los negocios en que éste intervenga en forma expedita de conformidad con los plazos procesales. Es más, el hecho de que un juez se niegue a despachar un negocio pendiente ante él, bajo cualquier pretexto, aún cuando sea el de oscuridad o silencio de la ley, constituye un delito de abuso de autoridad. (artículo 215, fracción IV, del Código Penal Federal).⁹⁰

Relacionado estrechamente con dicha garantía de seguridad jurídica, se encuentra el principio de economía procesal, el cual consiste en la necesidad

⁹⁰ Burgoa, Ignacio. *Ob. cit.* p. 638.

de que los conflictos de intereses susceptibles de ser resueltos mediante la actividad jurisdiccional en un proceso, sean sometidos a reglas que permitan llegar a una decisión con el menor tiempo posible, en beneficio de los litigantes y en general, de la administración de justicia.⁹¹

Ahora bien, tanto el principio de impartición de justicia pronta y expedita consagrado en la garantía de seguridad jurídica prevista por el artículo 17, Constitucional, como el de economía procesal, no solo deben ser observados por las autoridades jurisdiccionales, sino también debe ser tomadas en consideración por los órganos legislativos a la hora de crear nuevas leyes y mas aún para reformarlas. Ya que muy frecuentemente, suele suceder que estos emiten los ordenamientos legales sin tomar en cuenta dicha garantía y establecen procedimientos muy elaborados y confusos, que ponen en incertidumbre jurídica tanto al gobernado, porque no puede obtener solución a sus situación jurídica con rapidez y eficacia; como al órgano jurisdiccional, que debe de acatar los tiempos y pasos previstos por leyes de manera obligatoria. Esto trae como consecuencia que el particular opte por no acudir ante las instancias jurisdiccionales, ya que si lo hace le representaría una pérdida de tiempo y de dinero el hacerlo, y en su lugar tratar de solucionar su conflicto de otra manera o en el pero de los casos aguantar la injusticia de que fue objeto.

Así pues la impartición de justicia de manera pronta y expedita, es uno de los principios fundamentales de cualquier sistema jurídico, que vela por el bien del gobernado. Esto es así, ya que sino fuera de este modo, el gobernado se encontraría en una total incertidumbre jurídica, debido a que sus peticiones o controversias serían resueltas hasta que los órganos estatales quisieran, ya que estos no tendrían ninguna presión por resolverlos. Lo que traería como consecuencia en el futuro un desorden y caos total, ya que sería mas fácil hacerse justicia por propia mano que acudir ante las instancias jurisdiccionales.

⁹¹ De Pina Vara, Rafael. *Ob. cit.* p. 258.

4.6 EL PRINCIPIO DEL PROCEDIMIENTO COMO DE ORDEN PÚBLICO

En este punto estudiaremos al procedimiento no en cuanto a su forma o elementos, sino su objetivo principal, para lo que fue instaurado en nuestro sistema jurídico, es decir, la finalidad de impartición de justicia. Ya que a través de la impartición de justicia es la forma de evitar el desorden y mantener el respeto a la legalidad establecida por el legislador.

El procedimiento es un conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos. El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de justicia y cualquier violación a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo.⁹²

La importancia del procedimiento está reconocida en el artículo 14 Constitucional, dentro de la garantía de audiencia. La garantía de audiencia, como ya vimos, se compone de cuatro garantías, dentro de las cuales se encuentra la del juicio previo a la privación. Esta garantía se encuentra inserta en el segundo párrafo del citado precepto Constitucional. El Doctor Ignacio Burgoa señala que el concepto de juicio, que es de capital importancia para fijar el sentido de dicha garantía específica de seguridad, equivale a la idea de procedimiento, es decir, de una secuela de actos conectados entre sí afectos a un fin común que es la de proporcional unidad. Ese fin estriba en la realización que establezca la dicción del derecho en un conflicto jurídico que origina el procedimiento al cual recae. Por ende, el concepto de juicio empleado en el precepto constitucional, es denotativo de función jurisdiccional, desarrollada mediante una serie de actos articulados entre sí, convergentes todos ellos a la decisión del conflicto o controversia jurídicos.

En conclusión, señala el Doctor Burgoa, el concepto de juicio en que estriba el elemento central de la garantía específica de que tratamos, se manifiesta o traduce en un procedimiento en el que se realice una función jurisdiccional tendiente, como el término lo indica, a la dicción del derecho en un positivo y real conflicto jurídico (resolución jurisdiccional, fallo o sentencia). Ahora bien, desde el punto de vista de los efectos del acto de privación, dicho

⁹² De Pina Vara, Rafael. *Ob. cit.* p. 420.

procedimiento puede substanciarse ante autoridades materialmente jurisdiccionales, o materialmente administrativas, o formal y materialmente judiciales, o formalmente administrativas y materialmente jurisdiccionales, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En términos generales el procedimiento es un conjunto de actos formales que establecen la ley, cuyo cumplimiento y apego tanto a la autoridad como por las partes que intervienen garantizan la impartición de justicia y de equidad entre las mismas.⁹³

Así tenemos que el procedimiento es una serie de actos, establecidos por la ley, que deben llevar a cabo los órganos jurisdiccionales, encaminados a resolver una controversia suscitada entre los particulares, o entre un particular y la Administración Pública, y a través del cual se trata de garantizar la impartición de justicia.

Es por eso que la debida sustanciación del procedimiento llega a tener tanta importancia. Ya que es por medio del procedimiento, que el particular afectado en su esfera jurídica tiene la posibilidad de reclamar sus derechos, haciéndole saber al juez sus pretensiones; así como la parte demandada tendrá la posibilidad de desvirtuar dichos actos que se le imputan y poder probarle al juez que en ningún momento los llevó a cabo. Asimismo, el juez solamente dentro del procedimiento, puede allegarse de todas las pruebas necesaria para poder descubrir la verdad de los hechos y así poder pronunciarse y resolver con toda seguridad la controversia planteada. A través del procedimiento el juez aplica la ley al caso concreto; es decir, a través del procedimiento el juez tiende a llevar la conducta prevista por la norma de carácter general y abstracta a un caso individual y concreto, es decir, individualiza la norma jurídica.

Por todo lo anterior, es que un procedimiento debe ser congruente en sus pasos a llevar, su realización debe ser rápida y expedita, debe ser realizado con estricto apego a las leyes expedidas para ello; asimismo el legislador debe implementar y en su caso reformar los ordenamientos que

⁹³ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*. O b. cit. p. 46.

regulan la sustanciación de los procedimientos, para que los mismo sirvan más a la sociedad y tiendan a impartir una justicia pronta y expedita.

Lo anterior es así, ya que se considera como de orden público. Ya que es una de las formas mas eficaces que tiene el Estado para mantener el la paz pública y coexistencia entre los miembros de una comunidad, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía. El procedimiento como de orden público es uno de los principios jurídicos que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos, ni por la aplicación de derecho extranjero. Ya que el orden público es un mecanismo a través del cual el Estado (el legislador o, en su caso el juez) impide que ciertos actos particulares afecten los intereses fundamentales de la sociedad.

4.7. CRITERIO ADOPTADO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTITICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Como vimos al analizar el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Sala Superior ha tenido que resolver diversos incidentes de incompetencia por razón de territorio, debido ha que el mencionado precepto legal establece una regla muy general, que si bien es cierto se acopla a la mayoría de los casos que se presentan ante las Salas Regionales, pero también lo es que ha surgido diversos asuntos en los que no se puede determinar con la simple interpretación del multicitado precepto, ya que van más allá de lo establecido en él, por lo que el Pleno de la Sala Superior ha tenido que complementar dicha norma legal a través de criterios jurisprudenciales que subsanen esas deficiencias y lagunas existentes.

Uno de los problemas que afrontó la Sala Superior, como lo mencionamos anteriormente, fue el de resolver cual iba a ser la Sala Regional competente por razón de territorio cuando el acto impugnado era una resolución negativa ficta. Ya que en esta hipótesis nos encontramos con la ausencia de una resolución expresa, por lo tanto se presenta un problema para determinar qué Sala va a ser la competente para conocer del asunto.

Esto es así, ya que al no existir resolución expresa no sabemos a que autoridad debe de atribuírsele, ya que puede ser que la autoridad que recibió la promoción o petición del particular, se encuentre en Aguascalientes y la autoridad responsable, según la ley o reglamento interior de dicha dependencia, de resolver esa petición se encuentra en otra entidad o en el Distrito Federal. Por lo tanto no hay manera de determinar cual va a ser la autoridad demandada en el juicio que se promueva.

En primer lugar se podría tomar como autoridad demandada la que recibió la promoción del particular, ya que su denominación es la que aparece en el sello de recepción de su escrito o promoción. Pero a la hora de llamarla a juicio, ella en su escrito de contestación de demanda manifiesta que no es responsable de acto que se le imputa, ya que no era ella la responsable de resolver esa instancia, y que su única función era la de recibir el escrito interpuesto por el particular y remitirlo a la unidad administrativa facultada para resolver su petición, la cual tiene sus oficinas administrativas en distinta Entidad Federativa, o como sucede en la mayoría de los casos, en el Distrito Federal. Por lo que atendiendo a esas manifestaciones vertidas por la autoridad, se deduce que ella no puede ser la autoridad demandada, ya que no le competía dar contestación a la petición del particular.

Esto trae como consecuencia que la Sala que conoció de ese asunto, remita los autos a la Sala, en cuya jurisdicción territorial se encuentre la autoridad facultada para resolver la promoción o petición planteada por el particular. Pero al recibir los autos de dicho juicio, la nueva Sala determina que ella tampoco es competente, ya que no existen resolución o constancia alguna que determine que la autoridad responsable de dar contestación a esa instancia, se encuentre dentro de su territorio.

Para dar fin a dicho conflicto territorial el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el incidente de incompetencia por razón de territorio número 14/86 resolvió:

De una interpretación sistemática de los artículos 207 del Código Fiscal Federal y 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se desprende que la competencia en razón de territorio para conocer de una demanda, se

determina atendiendo a el lugar en que tenga su sede la autoridad que emitió u ordenó la resolución combatida, por lo que, tratándose de la impugnación de una resolución negativa ficta, será competente para conocer del juicio, la Sala dentro de cuya circunscripción territorial radique la autoridad facultada para resolver la instancia correspondiente.⁹⁴

Sin embargo, posteriormente se declaró competente a la Sala del domicilio fiscal del demandante. Pero con la publicación de la nueva Ley Orgánica del T.F.J.F.A., se presentaron nuevos Incidentes de Incompetencia como fue el Juicio No. 490/01-16-01-7/5898/01-17-05-7/526/01-PL-02-02 que Resolvió el Pleno de la Sala Superior volviendo a considerar que la Sala competente será por razón de territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada. Estableciendo dicho precedente en la tesis V-P-SS-286, la cual señala:

COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS SALAS REGIONALES.- CUANDO LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA SEA UNA NEGATIVA FICTA, DEBE ESTARSE A LA SEDE DE LA AUTORIDAD QUE ESTA FACULTADA PARA RESOLVER LA INSTANCIA.- De una interpretación sistemática de los artículos 207 del Código Fiscal de la Federación y 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se desprende que la competencia por razón de territorio para conocer de una demanda, se determinará atendiendo al lugar en que tenga su sede la autoridad que emitió la resolución combatida. Ahora bien, frente a la ausencia de resolución expresa por impugnarse una negativa ficta, será competente para conocer del juicio, la Sala dentro de cuya circunscripción territorial radique la autoridad facultada para emitir la instancia correspondiente.⁹⁵

El mismo criterio fue ratificado posteriormente en las tesis V-PSS-303, V-P-SS-338 y V-P-SS-339, hasta que el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la sesión de 16 de febrero de 2004, mediante acuerdo G/14/2004, fijo dicho criterio como la Jurisprudencia No. V-J-SS-40, por haberse resuelto en el mismo sentido y por votación de por lo menos siete votos a favor, los incidentes de incompetencia 490/01-16-01-7/5898/01-17-05-7/526/01-PL-02-02, 187/01-10-01-2/2864/01-17-05-1/464/01-

⁹⁴ Visible en la Revista del TFJFA de agosto de 1986.p.128

⁹⁵ Visible en la Revista del TFJFA. Quinta Época. Año III. No. 30. Junio 2003.p. 116.

PL-04-02, 18045/02-17-10-4/2964/02-16-01-5/367/03-PL-07-02 y 14323/02-17-01-5/3579/02-07-01-6/189/02-PL-06-02, y salió publicada hasta la Revista del Tribunal número 46, Quinta Época, Año IV, de Octubre de 2004, y hasta la fecha no ha sido modificado, ni interrumpido dicho criterio jurisprudencial.

4.8. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 31 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Recapitulando sobre lo expuesto a lo largo del presente trabajo, tenemos que el juicio de nulidad, promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es uno de los medios que tiene el particular para poder atacar y en su caso nulificar los actos de la Administración Pública, que no cumplieron con los requisitos establecidos por la ley. Estos requisitos pueden ser: el ser emitido por autoridad competente, ser realizado mediante un procedimiento válido y eficaz, estar debidamente fundado y motivado, constar por escrito, etc.

Pero no solamente, el particular acude ante el Tribunal a impugnar una resolución expresa de la autoridad que le causa algún perjuicio en su persona o patrimonio. Tal es el caso de la resolución negativa ficta, la cual surte efectos ante la falta de actuación de la autoridad, ya que como vimos, si ésta no resuelve una instancia o petición planteada por el particular en el término establecido por la ley o en su caso en un periodo de tres meses, dicha instancia o petición se considerará desfavorable para los intereses del promovente.

En el caso de la negativa ficta, el juicio de nulidad se torna un poco mas complejo de lo normal, ya que el procedimiento se vuelve mas extenso que cuando se impugna un acto administrativo escrito. Como lo expusimos en su oportunidad, esto es debido a que el demandado al presentar su demanda no puede alegar violaciones de fondo ya que no conoce el acto y no sabe las razones de porqué la autoridad resolvió de manera desfavorable. Por lo que la autoridad al contestar la demanda lo debe hacer en el sentido de darle a conocer los fundamentos y motivos del porqué resolvió en tal sentido. Es hasta este momento que el particular al producir su ampliación a la demanda puede alegar violaciones de fondo sobre la resolución impugnada, ya que es hasta la

contestación de demanda que el articular sabe a ciencia cierta el porqué se le negó su petición. Asimismo, la autoridad demandada en su escrito de ampliación podrá hacer valer sus excepciones en contra de los agravios expuestos por el particular, y así los magistrados podrán resolver con certeza a quien le asiste el derecho.

La tramitación del procedimiento en el caso de la negativa ficta se lleva mucho mas tiempo que el de un juicio normal y trae como consecuencia que la impartición de justicia sea mas tardada. Aunado a lo anterior, la elaboración por parte del legislador de ordenamientos legales ineficaces y deficientes, y el constante cambio de la realidad social, conlleva a que la tarea de impartición de justicia encargada a los órganos jurisdiccionales, ya sean judiciales o administrativos, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se torne mas difícil de lo que por sí misma ya es y se viole así el principio constitucional de impartición de justicia pronta y expedita. Esto es así, ya que al mismo tiempo que deben resolver un caso concreto, no previsto por la norma jurídica, deberán de interpretar la ley y en su caso, suplir los vacíos que ésta presenta creando una norma complementaria a través de sus criterios jurisprudenciales, tomando su actividad jurisdiccional en una actividad legislativa.

Como vimos con anterioridad la Jurisprudencia se considera como una de las fuentes del derecho, y su observancia es obligatoria para todas las autoridades judiciales o administrativas, pudiendo ser invocadas por el particular en cualquier controversia de la cual sea parte y tendrán que ser consideradas por el legislador a la hora de dictar sentencia. Pero surge el problema de que los órganos jurisdiccionales al resolver día con día nuevas situaciones de derecho no contempladas por la norma, van incrementando el cuerpo jurisprudencial de nuestro sistema legal, o van cambiando o interrumpiendo la Jurisprudencia ya existente, haciendo imposible que el particular o las mismas autoridades conozca de todos ellos y en su caso puedan invocarlos.

Este problema lo podemos apreciar en el caso objeto del presente trabajo, ya que como vimos el legislador a la hora de elaborar la Ley Orgánica

del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y establecer la forma en que iba determinarse la competencia por razón de territorio de las Salas Regionales, en ningún momento tomó en consideración la resolución negativa ficta, lo cual trajo como consecuencia, que surgieran varios incidentes de incompetencia por razón de territorio. En 1986 el Pleno estableció un criterio jurisprudencial determinando que la Sala competente para conocer de un juicio en el que la resolución impugnada fuera una negativa ficta, iba a ser aquella donde se encontrara la sede de la autoridad facultada para resolver la instancia planteada por el promovente. Pero al no ser incorporado dicho criterio a la Ley Orgánica del Tribunal, con posterioridad fue sustituido por otro, el cual declaró competente a la Sala del domicilio fiscal del demandante.

Pero en noviembre del año 2002, el Pleno de la Sala Superior, después de un análisis al artículo 31 de la Ley Orgánica, y para resolver un nuevo incidente de incompetencia por razón de territorio, para determinar cual era la Sala competente para conocer del juicio en el que se impugnaba una resolución negativa ficta decidió retomar el antiguo criterio jurisprudencial, estableciendo que cuando se impugne una negativa ficta, será competente para conocer de dicho juicio, la Sala dentro de cuya circunscripción territorial se encuentre la sede de la autoridad facultada para emitir la instancia correspondiente. Dicho criterio fue reiterado por el Pleno de Tribunal en tres ocasiones mas, hasta que se fijo la Jurisprudencia No. V-J-SS-40, pero aún cuando ya se haya establecido Jurisprudencia, ésta puede ser modificada en cualquier momento por el Pleno, como ya lo ha hecho con anterioridad y establecer uno nuevo que cambie radicalmente la forma en determinar la competencia de las Salas.

Es por ello que se plantea la reforma al artículo 31 de la Ley Orgánica Del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y se le adicione el criterio sustentado por la Sala Superior en su Jurisprudencia No. V-J-SS-40, para que el particular tenga la certeza de que la Sala Regional ante la cual va a promover su demanda es al competente para conocer de dicho juicio y así poder planear su estrategia legal a seguir. Esto sin temor a que dicha Sala se declare incompetente y lo remita a la Sala que considere es la competente, y que en el peor de los escenarios, ésta también se declare incompetente y lo

remita al Pleno de la Sala Superior para que decida cuál va a ser la competente para resolver la controversia. Esto daría como resultado una dilación tremenda en la impartición de justicia ya que mientras no se resuelva el incidente de incompetencia por razón de territorio, no se puede iniciar con la instrucción del juicio, dejando de observarse así el principio de justicia pronta y expedita.

Así mismo, no debemos perder de vista que el procedimiento jurisdiccional es considerado un principio de orden público, ya que es uno de los medios primordiales que tiene el Estado es su sistema jurídico para mantener la paz y la coexistencia dentro de la comunidad. Es por eso que deben de implementarse medios o sistemas necesarios para que puedan subsanarse lo mas rápido posible las deficiencias o lagunas que las normas jurídicas reguladoras de los procedimientos presenten durante su tramitación. Ya que así el Estado se encontraría en una aptitud legal para poder satisfacer las necesidades de la sociedad impartiendo justicia con mayor prontitud y eficacia.

Por todo lo anterior propongo que el texto del artículo 31 de la Ley Orgánica se reforme y se le adicione un segundo párrafo, el cual contenga el criterio sustentado en la Jurisprudencia antes mencionada, quedando de la siguiente manera:

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

En el supuesto que la resolución impugnada sea una negativa ficta, será competente para conocer del juicio, la Sala dentro de cuya circunscripción territorial radique la autoridad facultada para emitir la Instancia correspondiente.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Estado a través de su actuación, sometida al orden jurídico, asume la responsabilidad de mantener la paz y coexistencia de la sociedad y se preocupa en todos sus actos por proteger el interés general por medio de actos administrativos o decisiones ejecutorias, que emanan unilateralmente de su propia potestad pública, o de entidades que han recibido expresamente esa prerrogativa del poder público encaminados a la ejecución de la ley.

SEGUNDA.- El Acto Administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

TERCERA.- La autoridad administrativa no siempre expresa su voluntad o da una respuesta categórica a las instancias de los particulares, sin que puedan los interesados determinar cuál es el alcance de su situación. Esta falta de actuación de la administración se conoce comúnmente como silencio administrativo, al cual principalmente se le reconoce presuntamente dos efectos jurídicos, el de resolver favorablemente su petición que se conoce como afirmativa ficta y el de considerar que su petición a sido negada, que se conoce como negativa ficta.

CUARTA.- La negativa ficta debe considerarse como una figura jurídica que consiste esencialmente en que si las autoridades fiscales o administrativas no resuelven durante el término de tres meses, salvo que en otra disposición legal o administrativa establezca otro plazo, una instancia o petición formulada por un particular, éste puede considerar que su instancia fue resuelta desfavorablemente e interponer los medios de defensa procedentes, primordialmente el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

QUINTA.- La negativa ficta debe considerarse como una resolución de carácter procesal, pues el silencio administrativo nace como un instrumento para hacer viable la defensa del particular frente a la abstención de la autoridad de dictar una resolución a la petición de aquel; sin embargo ésta debe ser ejercida, para configurar plenamente una resolución administrativa.

SEXTA.- El silencio administrativo y la negativa ficta, son dos figuras distintas, ya que el primero no produce efecto jurídico alguno; mientras que la negativa ficta es una ficción legal a la cual el legislador le dio un efecto concreto, el sentido negativo, teniendo como principal objetivo el darle seguridad jurídica al gobernado y no dejarlo en estado de indefensión ante las autoridades administrativas o fiscales al momento de no recibir contestación alguna a sus instancia o peticiones, y así poder acudir a las instancias procedentes a impugnar dicha resolución adversa.

SÉPTIMA.- La negativa ficta por sí misma representa una violación a las garantías de seguridad jurídica y de audiencia, consagradas en el artículo 14 Constitucional, ya que las autoridades administrativas o fiscales, tienen la obligación de llevar a cabo el procedimiento tendiente a resolver la instancia promovida por el gobernado. En el caso concreto de la negativa ficta, el órgano respectivo no entra al estudio del fondo del asunto, por lo cual no existe la posibilidad de que el peticionario pueda comparecer al procedimiento que tenía que llevarse a cabo para resolver la petición planteada, y por lo tanto no puede presentar los medios de prueba idóneos para obtener una decisión favorable a sus intereses.

OCTAVA.- La resolución negativa ficta también es violatoria de la garantía de legalidad, consagrada en el artículo 16 Constitucional; ya que, aunque se presume que se resolvió negativamente, no existe ningún mandamiento u orden escrita en la que se plasme la voluntad de la autoridad. Consecuentemente, al no haber mandamiento u orden escrita, no hay manera de que la autoridad funde y motive su actuación o proceder, dejando al particular en absoluto estado de indefensión, ya que no tiene certeza real y jurídica de por qué le fue denegada su petición, si la autoridad actuó conforme a las facultades que expresamente le confiere la ley, si dichos preceptos

legales eran aplicables al caso concreto, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que tomó en cuenta para resolver en dicho sentido y si su actuar encuadra dentro de las facultades que expresamente le confiere la ley.

NOVENA.- El medio idóneo para impugnar una negativa ficta es el juicio de nulidad. Si el particular optara por interponer el juicio de amparo, reclamando la violación al derecho de petición y de concederse éste, el mismo no tendría más efecto que el de obligar a la autoridad responsable a dictar la resolución respectiva, pudiendo hacerlo en cualquier sentido, según sus consideraciones. Si de lo contrario, el particular interpone el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, traería como consecuencia que la autoridad al dar contestación a la demanda instaurada en su contra, deberá fundar y motivar la resolución que presuntamente le es desfavorable al particular. Una vez integrada la litis en un juicio de este tipo, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del asunto, dictará la sentencia respectiva, declarando la nulidad o la validez de la resolución negativa ficta impugnada, debiendo siempre resolver dicha sentencia el fondo del asunto en forma definitiva.

DÉCIMA.- El juicio contencioso administrativo es aquel por virtud del cual los particulares o la administración, a través de sus dependencias, acuden ante el órgano jurisdiccional previamente establecido, en este caso, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para impugnar aquellos actos o resoluciones emitidas por autoridades administrativas o fiscales que sean contrarios a derecho y que puedan resultar en algún detrimento en la esfera jurídica de cualquier gobernado.

DÉCIMO PRIMERA.- La litis en el juicio contencioso administrativo tratándose de la impugnación de una negativa ficta, quedará integrada con la demanda, en la que el actor no está obligado a esgrimir conceptos de impugnación de fondo; con la contestación de demanda, mediante la cual la autoridad estará obligada a fundar y motivar su resolución negativa ficta; con la ampliación de demanda, en la que el actor podrá esgrimir sus conceptos de impugnación de fondo en contra de la resolución impugnada, una vez que ya

conoce las razones que fundamenta la misma; y con la contestación a la ampliación de demanda, mediante la cual la autoridad podrá hacer valer sus argumentos de defensa a efecto de demostrar la ineficacia de los conceptos de impugnación esgrimidos por el actor en su escrito de ampliación.

DÉCIMO SEGUNDA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Órgano Jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir Justicia Administrativa resolviendo en forma honesta y gratuita las controversias entre los particulares y la Administración Pública Federal de manera pronta, completa e imparcial, con el objeto de contribuir al avance del Estado de Derecho en México al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático.

DÉCIMO TERCERA.- El artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece las reglas a seguir para determinar la competencia de las Salas Regionales, en razón de territorio. En el primer caso, señala que las Salas Regionales conocerán de los juicios respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; el segundo supuesto establece que en el caso de ser varias las autoridades demandadas, la competencia territorial se fijará de conformidad al domicilio donde se encuentre la autoridad responsable de emitir el acto impugnado y en el supuesto de que el particular sea el demandado, será competente la Sala en cuyo territorio encuentre su domicilio.

DÉCIMO CUARTA.- La Jurisprudencia es la interpretación jurídica, integrativa uniforme que hace una autoridad judicial o administrativa (en este caso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del Pleno o las Secciones de la Sala Superior) designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derecho especiales y determinados que surgen en cierto número de casos concretos semejantes que se presentan. La Jurisprudencia puede ser confirmatoria de la ley, cuando las sentencias ratifican lo preceptuado; supletoria cuando colma los vacíos de la ley, creando una norma que la complementa; e interpretativa cuando explica el sentido del precepto legal y pone de manifiesto el pensamiento del legislador. Debido a lo anterior, la doctrina ha considerado a la Jurisprudencia como una fuente del

derecho ya que es un elemento accesorio utilísimo para la eficacia de la regulación establecida por la ley.

DÉCIMO QUINTA.- La codificación y sistematización, como lo expusimos, es una actividad que el legislador debe llevar a cabo constantemente y de manera reiterada, creando nuevas leyes y más aún actualizando las ya existentes a la realidad social. Así podríamos contar con un sistema legal más eficiente, ya que los órganos jurisdiccionales, ya sean judiciales o administrativos, cada día serían dotados con nuevos instrumentos legales para poder llevar a cabo su tarea, cumpliendo con uno de los principios rectores de su actividad que es la impartición de justicia de manera pronta y expedita, y poder dar respuesta eficaz a las necesidades de la comunidad, garantizando así la paz y la seguridad en la sociedad.

DÉCIMO SEXTA.- Para poder dar respuesta eficaz a las necesidades de la sociedad y así mantener la paz y la coexistencia entre los particulares el Estado debe de contar con procedimientos establecidos por la ley, encaminados a resolver de manera concreta las controversias que se susciten entre los particulares. Es por ello que el procedimiento es considerado como de orden público, ya que es uno de los medios de control que tiene el Estado, dentro de la sociedad.

DÉCIMO SÉPTIMA.- A efecto de cumplir con el principio de impartición de justicia pronta y expedita, sobre el cual está basada la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además del principio del procedimiento como de orden público, es necesario que se reforme el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal, agregándole un segundo párrafo el cual contenga el criterio jurisprudencial No. V-J-SS-40. Así, cuando el particular acuda al juicio de nulidad a impugnar una negativa ficta (procedimiento que por sí mismo ya es extenso y su tramitación es de las más tardadas), tenga la certeza de que la Sala Regional ante la cual va a promover su demanda es al competente para conocer de dicho juicio. Evitando así el surgimiento de un incidente de incompetencia por razón de territorio que sólo ocasionaría una dilación en la impartición de justicia, ya que hasta que no se resuelva, no se puede seguir con la instrucción del procedimiento contencioso administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*. 1er Curso. Editorial Porrúa, México 1990. 9ª Edición.
2. Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, México, 2003. 36ª Edición.
3. Burgoa, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. 27ª Edición.
4. Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo Mexicano I*. Cardenas Editores, México, 2000. Tomo I, 1ª Edición.
5. Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo Constitucional*. Cardenas Velasco Editores, S.A. de C.V., México, 2004.
6. Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*. Cardenas Editor y Distribuidor, México, 2001. 1ª Edición.
7. Chávez Castillo, Raúl. *El Juicio de Amparo*. Editorial Oxford, México, 2002. 3ª Edición.
8. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Limusa, México, 1997. 7ª Edición.
9. De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, México 2004, 33ª Edición.
10. De Pina Vara, Rafael y Castillo Larrañaga, José. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Editorial. Porrúa, México, 1969. 8ª Edición.
11. Dorantes Tamayo, Luis. *Teoría del Proceso*. Editorial Porrúa, México, 1997. 5ª Edición.
12. Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo*. Editorial Mc Graw Hill, México, 1997. 1ª Edición.
13. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1985. 24ª Edición.
14. Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. Editorial Porrúa, México, 2002. 7ª Edición.
15. Margáin Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. Editorial Porrúa, México, 2002. 11ª Edición.
16. Martínez Lara, Ramón. *El Sistema Contencioso Administrativo en México*. Editorial Trillas, México, 1990. 1ª Edición.

17. Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal Civil*. Editorial HARLA, S.A, de C.V. México 1985. 2ª Edición.
18. Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa. S.A., México, 1991. 20ª Edición.
19. Rueda del Valle, Iván. *La Negativa Ficta*. Editorial Themis, México, 2000. 2ª Edición.
20. Recasens Siches, Luis. *Introducción al estudio del derecho*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1972. 2ª Edición.
21. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1999. 20ª Edición.
22. Vázquez Alfaro, José Luis. *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991. 1ª Edición.
23. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988. 2ª Edición.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2002.
2. Ley de Amparo. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2002.
3. Código Fiscal de la Federación. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004.
4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

OTRAS FUENTES

1. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Revista No. 46. Quinta Época. Año IV. Octubre 2004.
2. www.tfffa.gob.mx
3. www.scjn.gob.mx
4. www.unam.mx