

157
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

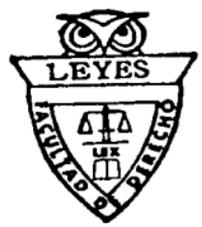
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"LA REVOCACION DEL ACTO IMPUGNADO EN EL
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
Y DEL DISTRITO FEDERAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PEDRO CASTILLO HUERTA



DIRECTOR DE TESIS:
LIC. BLANCA ALICIA MENDOZA VERA

MEXICO, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA REVOCACION DEL ACTO IMPUGNADO
EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL.

INTRODUCCION

CAPITULO I
EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1. CONCEPTO
2. CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.
3. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.
4. EL PROCEDIMIENTO DE EMISION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

CAPITULO II
EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1. ANTECEDENTES.
2. CONCEPTO.
3. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.
4. ORGANOS COMPETENTES PARA CONOCER DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
 - A) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
 - a) COMPETENCIA
 - b) ORGANIZACION
 - B) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.
 - a) ORGANIZACION.
 - b) COMPETENCIA.
5. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

CAPITULO III
LA REVOCACION DEL ACTO IMPUGNADO
EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL.

1. ACEPCIONES DEL VOCABLO REVOCACION.
2. CONCEPTO DE REVOCACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.
3. IRREVOCABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES A LOS PARTICULARES.
4. REVOCACION DE ACTOS IMPUGNADOS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

CONCLUSIONES.

INTRODUCCION

El presente estudio, tiene como finalidad asomarse a una de las figuras jurídicas que existe dentro del derecho público, inmersa en la teoría del acto administrativo que consideramos no ha sido suficientemente estudiada por la doctrina nacional y que algunos autores extranjeros, principalmente sudamericanos, desarrollan de manera un poco más amplia.

Nos referimos a la figura de la revocación del acto administrativo por razones de ilegalidad como una de las formas de su extinción y que estimamos es diferente de la llamada revocación administrativa por razones de mérito oportunidad y conveniencia.

Tradicionalmente, la doctrina ha considerado a la figura de la revocación administrativa como una de las formas en que se extingue de la vida jurídica un acto administrativo, que lleva a cabo la propia autoridad por razones de oportunidad y conveniencia, cuando el acto que fué emitido válidamente entra en un momento de su existencia en conflicto con el interés público, verbigracia en el caso de las concesiones administrativas.

Sin embargo, el concepto de revocación administrativa para nosotros es más amplio, pues también se da en el caso de actos administrativos que la autoridad emitió con vicios de ilegalidad que afectan su validez.

Nuestro derecho positivo mexicano ha reconocido en el campo del derecho procesal fiscal y administrativo, la revocación por razones de ilegalidad, tratándose de actos emitidos por la autoridad en contravención con el sistema jurídico.

El Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, han sostenido criterios diferentes en torno a los efectos que produce la revocación por ilegalidad cuando es llevada a cabo dentro del juicio.

Por ello, para el estudio de esta figura fué necesario abordar el análisis de los diferentes criterios sostenidos por ambos tribunales, con el fin de determinar su naturaleza; sus diferencias con la revocación por razones de oportunidad merito y conveniencia; sus requisitos legales; sus efectos dentro del juicio; y el criterio sustentado por nuestro Poder Judicial Federal en torno a ella.

C A P I T U L O I

EL ACTO ADMINISTRATIVO

1. CONCEPTO.
2. CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.
3. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.
4. EL PROCEDIMIENTO DE EMISION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

1. La revocación de actos impugnados en el juicio contencioso que se ventila ante los Tribunales Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, implica la emisión de un acto administrativo, desde el punto de vista formal y material y también lo constituyen los actos impugnados en esos juicios.

En tal virtud, se estima necesario abordar como inicio de este trabajo, algunas de las cuestiones fundamentales de la teoría del acto administrativo.

La gran mayoría de los tratadistas, definen el acto administrativo como una declaración unilateral de voluntad de la administración pública que produce efectos jurídicos directos e inmediatos.

Sin perder de vista la teoría general del hecho y del acto jurídico existente en derecho privado, los autores han tratado de explicar al acto administrativo con base en principios del Derecho Administrativo, procurando por tanto evitar asimilarlo al acto jurídico del Derecho Privado, en tanto que uno y otro tienen una naturaleza jurídica diversa.

Cassagne, señala que "la circunstancia de que en la mayor parte de los países falten normas positivas de derecho administrativo, para disciplinar el campo de las relaciones que abarca la teoría del acto administrativo, hace necesaria aún, su sistematización doctrinaria, frente al riesgo de que se apliquen las normas y principios que en materia del acto jurídico contiene la legislación civil y de la cual no existe una identidad total e integral entre el acto jurídico de derecho privado y el acto administrativo, en virtud de las existentes diferencias en aquella rama jurídica y el derecho público. Debido a la naturaleza pública que reviste el derecho administrativo se hace necesario realizar investigaciones distintas a las que se realizan en el derecho privado, prácticamente desconocidas por

los civilistas, aun cuando se debe tener presente que la teoría general de los hechos y actos jurídicos se ha elaborado en todas las ramas del Derecho con conceptos provenientes del Derecho Civil." (1)

Para llegar a la definición del acto administrativo, Cassagne analiza las teorías más importantes que existen en esa materia, dentro del derecho administrativo y que son: la Teoría Objetiva, la Teoría Subjetiva y la Teoría Mixta, como una combinación de las anteriores.

El criterio de la Teoría Subjetiva, estriba fundamentalmente en que lo esencial para caracterizar el acto administrativo es el órgano del cual emana el acto; así sólo revestirán tal condición los dictados por los órganos administrativos, excluyendo en consecuencia los provenientes de los órganos Legislativo y Judicial.

Esta teoría, es criticada dado que existen actos emitidos por los órganos legislativos y judicial que se rigen por idénticos principios que los emanados de los sujetos administrativos tales como requisitos, vicios, nulidades, extinción, como por ejemplo: el nombramiento y remoción de empleados.

La Teoría Objetiva, señala que esencialmente para determinar si un acto es administrativo, es su contenido material expresado en el ejercicio concreto de la función administrativa, por cuya causa pueden emitir este tipo de actos, no sólo los órganos administrativos sino también los órganos Legislativo y Judicial. Esta teoría, atiende al sentido material del acto sin importar el órgano del Estado que lo emita, esto es, solamente aquellos actos que constituyen el ejercicio de la función administrativa.

Para la Teoría Objetiva, se permite deslindar el acto administrativo tanto del acto jurisdiccional de la administración, como del Reglamento, los cuales a pesar de ser emitidos ambos por sujetos administrativos, traducen el ejercicio de la función jurisdiccional y legislativa en sentido material. Desde este punto de vista, se abre la posibilidad de considerar la existencia de actos administrativos en los órganos Legislativo y Judicial.

(1) Cassagne, Juan Carlos, El Acto Administrativo. Ed. "Perrot", Bs. As. Argentina, 1981, Segunda Edición Pág.82.

La Teoría Mixta, trata de unificar los dos criterios anteriores y señala que la raíz del acto administrativo debe buscarse de una manera objetiva, atendiendo la función administrativa, sin embargo, establece un criterio subjetivo en cuanto a la función administrativa al definirla como "toda actividad que desarrollan los órganos administrativos".

Nosotros consideramos que el acto administrativo es aquél que proviene de un órgano de la Administración Pública, dictado o emitido en el ejercicio de la actividad de la función administrativa, esto es, creemos que es necesario que el acto administrativo provenga de un órgano del Poder Ejecutivo adoptando un criterio subjetivo pero sin hacerlo extensivo a todos los actos que emita la Administración Pública, sino únicamente a aquellos que estén relacionados con el ejercicio de la función administrativa.

Ahora bien, para dar una noción acerca de que debe entenderse por acto administrativo, Cassagne (2), expresa que "primeramente debe averiguarse que se entiende por acto, partiendo para ello de la teoría general del hecho y del acto jurídico con el fin de desentrañar en lo esencial las distinciones existentes entre el acto jurídico de derecho privado y el acto administrativo".

"Los hechos administrativos constituyen comportamientos materiales u operaciones materiales que implican el ejercicio de una actividad física por parte de los órganos administrativos. En cambio, los actos administrativos son el producto de una labor intelectual y traducen siempre una "declaración" tomando este término en el sentido de exteriorización del pensamiento, de extrinsecación de un proceso intelectual en oposición a un comportamiento material que traduciría la realización de un hecho administrativo." (3)

Esta "declaración" comprende no sólo las de voluntad sino también las de conocimiento, opinión y juicio.

En efecto señala el autor mencionado que el acto administrativo no sólo constituye una declaración de voluntad considerada ésta en su aspecto teológico, esto es, en su orientación hacia la realización de un fin, sino que también, a veces sucede que por naturaleza del acto, falta el proceso de voluntad o volitivo dirigido a una finalidad inmediata, sin que ello obste para que se produzca efectos jurídicos de todos modos.

(2) Cassagne, Juan Carlos, Op. Cit. Pág. 92.

(3) Cassagne, Juan Carlos, Op. Cit. Pág. 94.

Por "declaración", se debe entender también entonces los actos que se traducen en una actividad de conocimiento y atestación, ejemplo, cuando la administración procede a registrar hechos o actos a los que le otorga autenticidad, por ejemplo: inscripción de derechos reales en el registro de la propiedad inmueble.

Este término de declaración, es suficiente para expresar el conjunto de expresiones intelectuales. Así, para Cassagne, la diferencia esencial entre el acto administrativo y el acto de derecho privado que justifica el desarrollo de una teoría autónoma para el acto administrativo y señala que en el derecho privado adquiere únicamente el carácter de acto jurídico, solamente la declaración encaminada a operar en forma inmediata una modificación del orden jurídico, mientras que el acto administrativo se comprenden no sólo tales declaraciones de voluntad, sino también otros actos que no tienen por finalidad inmediata la producción de un efecto jurídico. De acuerdo con las ideas anteriores, para Cassagne el acto administrativo constituye una "declaración" queriendo significar con ello, la idea de que el mismo es la traducción al mundo exterior de un proceso intelectual, en oposición a los meros hechos administrativos que denotan siempre un comportamiento material de la administración pública. Que dentro del término "declaración" hay que considerar incluidas no solamente las declaraciones de voluntad, sino también las de conocimiento de opinión o juicio. (4)

Enrique Sayagués Laso, define el acto administrativo "como toda declaración unilateral de voluntad de la administración que produce efectos subjetivos". (5)

Para este autor, al igual que Cassagne, el acto administrativo supone una declaración de voluntad de la administración, pues si no hay declaración de voluntad, se está en presencia de un hecho administrativo, y señala además, que la declaración de voluntad puede ser también tácita, como ocurre en los casos de silencio administrativo que tiene un valor de pronunciamiento ficto.

En nuestra legislación, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 131 establece que las autoridades fiscales deben de resolver en un término de cuatro meses los recursos administrativos interpuestos por los contribuyentes y que en caso de que transcurrido dicho plazo no se haya dictado resolución, se considerará que la resolución impugnada ha sido confirmada,

(4) Cassagne, Juan Carlos, Op. Cit. Pág. 92, 93.

(5) Sayagués, Laso Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, Uruguay, Cuarta Edición, 1974 Pág. 386.

figura que se conoce como negativa ficta, en la cual, el silencio de la autoridad tiene un valor de pronunciamiento.

Por su parte, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala en su artículo 21 que el Tribunal aludido, es competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de la falta de contestación por parte de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, a las promociones presentadas ante ellos por los particulares, en un término de treinta días naturales, salvo que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera, caso en el cual, el silencio de la autoridad también tiene un valor de pronunciamiento.

Para el autor Manuel María Díez, "el acto administrativo es una declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos." (6)

Dicho autor, al igual que Sayagués Laso, señala que esta declaración es unilateral, porque la voluntad del particular no contribuye nunca a la formación del acto administrativo. Asimismo, expresa que esta declaración es concreta, porque excluye del concepto del acto administrativo al reglamento que tiene señalado en el derecho positivo un régimen jurídico especial, y que los efectos son jurídicos e inmediatos porque surgen del mismo acto, los cuales rigen no solamente en lo externo de la administración sino también en lo interno de la misma agregando además la de juicio y conocimiento como vimos anteriormente.

Jean Rivero, lo define como "una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto. La 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." (7)

Para Royo Villanova, "el acto administrativo es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza, se concreta en una declaración especial y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública". (8)

(6) Díez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Ed. "Plus Ultra", Bs. As. Argentina, Segunda Edición Pág. 208.

(7) Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Ed. "Porrúa, S.A.", México, D. F. Octava Edición, Pág. 208.

(8) Citado por Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 226.

Andrés Serra Rojas, nos expresa que el acto administrativo, no ha sido precisado por nuestra legislación administrativa, a pesar de su importante misión, y aunque no lo define hace un resumen de los caracteres del acto administrativo en los términos siguientes:

"a). El acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público, que emana de la Administración Pública; y sometido al Derecho Administrativo.

b). Su naturaleza no normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que sea derogada, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento, guardando estrecha vinculación, pero actos y normas obedecen a diverso régimen jurídico.

c). Es una declaración ejecutoria y no contenciosa.

d). Es una declaración que emana de una autoridad administrativa.

e). Unilateral, ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta.

f). La Administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva.

g). Se propone la satisfacción de un interés general en ejercicio de la función administrativa." (9)

La función administrativa, coincide Gabino Fraga, se manifiesta en una notable variedad de actos jurídicos y actos materiales, esto es, una actividad jurídica y una actividad material. (10)

El sector más importantes es el que corresponde a los actos administrativos. Los actos administrativos tienen por objeto originar un efecto de derecho.

De lo antes expuesto, podemos concluir que el acto administrativo, como ya ha quedado señalado es una declaración unilateral de voluntad de la Administración Pública en el ejercicio de la función administrativa y que produce efectos jurídicos en una situación particular.

(9) Serra Rojas, Andrés, Op, Cita. Pág. 226.

(10) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. "Porrúa Hnos, S.A.", México, D.F. 1973, Décima Quinta Edición, Pág. 235.

2. La doctrina, clasifica a los actos administrativos, desde distintos puntos de vista y en atención a diversos criterios, tomando en cuenta los efectos del acto, los sujetos que intervienen, su alcance, etc. Sin embargo, podemos afirmar que no existe una contradicción de fondo en las distintas clasificaciones realizadas por los diversos autores, sino únicamente diferencias de tipo semántico, pudiendo incluso colocar grupos de actos en grupos diversos a manera de complemento, ya que en general, entrelazados unos con otros, todos forman en última instancia el ejercicio de la función administrativa.

Propiamente, los actos que nos interesan y que forman nuestro objeto de estudio, son aquellos que modifican, crean o extinguen una situación jurídica particular, a los administrados, en tanto que se pretende dilucidar cuales son los efectos de revocación de un acto por parte de la autoridad, cuando esta se lleva a cabo durante la tramitación del juicio contencioso administrativo.

Manuel María Díez, manifiesta en su obra de Derecho Administrativo, que los actos administrativos pueden clasificarse desde distintos puntos de vista, y señala que una clasificación importante la realizó la Escuela Francesa de Servicios Públicos, que distinguía los actos jurídicos, en general y los administrativos en cuatro categorías: el acto regla, el acto subjetivo, el acto condición y el acto jurisdiccional: (11)

El acto regla, es aquél que crea situaciones jurídicas impersonales y de carácter general.

El acto subjetivo, es el que hace nacer situaciones jurídicas que afectan concretamente a personas determinadas.

El acto condición, inviste a una persona de un estatus general impersonal y objetivo que ha sido previamente establecido por un acto regla o hace regular el ejercicio de un poder legal, de una competencia preexistente.

El acto jurisdiccional es el que comprueba con fuerza de verdad legal, una situación jurídica general o individual, o un hecho.

El autor citado lleva a cabo en su obra, su propia clasificación de los actos administrativos y los clasifica según:

(11) Díez, Manuel María, Op. Cit. Pág. 211.

a). sus efectos; b). el órgano que dicta el acto; c). la naturaleza de la decisión; d). en ejecutorio y no ejecutorio; e). en simple y complejos; f). de control; y g). en cuanto a su contenido. A continuación, hablaremos de dichas clasificaciones y de algunas otras que han llevado a cabo autores diversos.

En cuanto a sus efectos, dice María Díez, los actos administrativos pueden tener efectos externos, con relación a terceros o efectos internos, éste es, se producen dentro de la misma administración, como ejemplo de un acto administrativo de efectos externos se pueden citar una autorización de policía por la que se elimina un obstáculo impuesto por Ley al ejercicio de la actividad de un particular. Por lo que toca a los actos internos, podemos citar como ejemplo la sanción que aplica la autoridad competente a un funcionario como consecuencia de un sumario administrativo. (12)

Los actos internos son jurídicos, estos actos producen efectos en las relaciones interorgánicas, mientras que los actos externos producen sus efectos en las relaciones subjetivas.

El autor de referencia sigue diciendo que los externos conservan el nombre de actos administrativos, mientras que a los actos internos los llama actos de la administración y aún cuando tiene los mismos elementos, el autor señala otras diferencias entre ambos, tales como que el acto de la administración no tiene carácter ejecutorio, esta es una característica del mismo, lo que es fácilmente observable, ya que si por ejemplo un superior jerárquico dicta una orden, que es un acto de la administración, el inferior tiene deber de obediencia, hace inútil la ejecutoriedad del acto, lo mismo ocurre con otros actos de la administración como las propuestas de un órgano inferior un órgano superior, como por ejemplo, la propuesta de terna para la designación de un profesor titular. El órgano superior, puede o no aceptar la propuesta que en consecuencia no tiene el carácter de ejecutorio. Tratándose en todo caso de actos preparatorios, de trámite, que no tienen el carácter de ejecutorios. (13)

Además de la distinción señalada, existen otras, tales como el régimen de publicidad que mientras el acto administrativo debe notificarse, los actos de la administración no es necesario que se notifiquen personalmente ni que se publiquen.

Los actos de la administración no hacen derechos subjetivos a favor de terceros, ni son recurribles en sede judicial, excepto cuando se afecte el status jurídico de un Funcionario Público.

(12) Díez, Manuel María, Op. Cit. Págs. 212 a 214.

(13) Díez, Manuel María, Op. Cit. Págs. 212 a 214.

Tomando en consideración el órgano que lo dicta el acto administrativo puede tener la forma unipersonal o colegiada si se trata de un órgano unipersonal el acto es una decisión, si se tratara de un órgano colegiado, el acto que resulte será producto de la liberación que haya celebrado el mismo.

Los actos colegiales no deben confundirse con los actos complejos que más adelante se verán, ya que en los actos colegiales, la circunstancia de que el órgano colegiado se pronuncie por mayoría, es decir, por una suma de voluntades individuales, es un fenómeno exclusivamente interno del órgano en el proceso de formación de su voluntad, pero esta voluntad es una sola y por lo tanto, cuando ella es suficiente para su formación el acto será simple.

De acuerdo con la naturaleza de la decisión, los actos se pueden clasificar en actos preparatorios y finales.

Enrique Sayagués Laso, señala que los actos preparatorios son aquellos que se dictan para hacer posible el acto principal ulterior. Son de muy diversa clase, constituyen el antecedente necesario del acto principal o definitivo o bien, el acto final. (14)

El acto principal, es el que produce realmente el efecto jurídico querido. Manuel María Díez, le llama acto final, y también al igual que Enrique Sayagués Laso, señala que el acto final es el que afecta los derechos subjetivos o intereses legítimos de un particular y contra el cual pueden iniciar los medios de defensa que procedan, el acto final o principal constituye la declaración esencial de voluntad administrativa. (15)

De acuerdo con los sujetos intervinientes, los actos se pueden dividir en actos simples y complejos. El acto simple, es aquél cuya emanación interviene un sólo órgano, no interesando que sea individual o colegiado. Ello porque como ya se manifestó, en el acto colegiado a pesar de que el órgano está compuesto de una pluralidad de personas físicas, la declaración de voluntad es una y referida al colegio considerado en su unidad estructural.

El acto complejo es aquél que resulta de la participación de varios órganos, cada uno de los cuales dicta uno que se une a los demás para constituir el acto final.

(14) Sayagués Laso Enrique, Op. Cit. Pág. 392.

(15) Díez, Manuel María, Op. Cit. Pág. 214.

En el acto complejo, las voluntades que lo forman pueden ser iguales, el acto se forma por fusión de las distintas voluntades, si son desiguales el acto se forma por la integración de las subordinadas en la principal. Habrá integración cuando un órgano tiene potestad para adoptar una resolución, pero ese poder no deberá ejercerse validamente sin el concurso de otros órganos, ejemplo: el decreto del ejecutivo que resulte de la integración de dos voluntades desiguales, el Presidente de la República y la del Secretario de Estado competente que debe refrendar la firma del Presidente.

Teniendo en cuenta la función que juega la voluntad de la administración en la producción de los efectos jurídicos, los actos administrativos se dividen en negocios jurídicos y meros actos administrativos. Los negocios jurídicos consisten en una declaración de voluntad del órgano administrativo que producen los efectos jurídicos queridos por esa voluntad.

En el caso de los meros actos administrativos, los efectos jurídicos se producen por mandato legal, independientemente de la voluntad del autor.

Se dice que en los negocios jurídicos, el órgano administrativo crea el acto en sí y también crea los efectos jurídicos que el acto está destinado a producir. Al contrario de lo que sucede con los meros actos administrativos, en donde la voluntad del autor se dirige solamente al cumplimiento de la Ley. De ahí que los efectos jurídicos que el acto produce no deriva de la voluntad de la administración, sino de la ley, a cuya simple ejecución se dirige el acto.

De acuerdo con los efectos jurídicos del acto respecto de los administrados, la doctrina los clasifica de la siguiente forma:

- A). Actos que aumentan las facultades, los poderes y los derechos de los particulares.
- B). Actos destinados a limitar esos derechos.
- C). Negocios jurídicos, de derecho público, se amplía la esfera de los particulares.

Entre los primeros, tenemos el acto de la admisión, cuyo efecto consiste en introducir a un individuo en una determinada colectividad, o en una institución, con el objeto de que participe de ciertos derechos o ventajas, o que goce de algunos servicios públicos. La naturaleza del acto no se modifica por la circunstancia de que de él se derive alguna ventaja para la administración.

Asimismo, puede mencionarse que en la autorización administrativa, el particular tiene ya ciertos derechos preexistentes que puede ejercer siempre que la administración se lo permita. Se trata de actividades de los particulares que pueden traer trastornos a la colectividad y por ello se hace necesaria la ingerencia de la administración, que se vincula con un acto administrativo dentro de la actividad particular autorizando su ejercicio y la autorización que tiene como efecto jurídico el de permitir el ejercicio de un derecho propio del particular, pero teniendo en cuenta un determinado interés público.

Es un acto administrativo, que exime a una persona del cumplimiento de una obligación, basándose en consideraciones de orden personal.

Entre los actos que limitan las facultades, los poderes y los derechos de los particulares, la doctrina encuadra a todos aquellos casos en que se restringen la esfera jurídica de un particular pudiendo considerarse como tales a los siguientes:

Las ordenes que son declaraciones de voluntad de los órganos administrativos que crean obligaciones para determinadas personas.

Las ordenes no privan a los particulares de los derechos subjetivos, pero influyen en su ejercicio, los elementos jurídicos de la orden son la supremacía, la imperatividad y la subordinación. La supremacía se manifiesta en la actividad Legislativa, Judicial y Ejecutiva. En la ejecutiva la supremacía se manifiesta en la función especial de control, en la actividad disciplinaria y en la organización jerárquica.

La supremacía presupone siempre un poder y de hecho tiene su base en él, sin embargo, no puede deducirse que todo poder implique necesariamente para su titular una posición de supremacía.

Para el autor, María Díez, la supremacía ha de tener su fundamento en la potestad de mando. (16)

La imperatividad: existen dos clases de imperatividad, la directa o dispositiva y la indirecta u ordinaria.

En la imperatividad ordinaria el ordenamiento jurídico consagra como presupuesto esencial para su actuación, la intervención de la voluntad del sujeto pasivo. Frente a la

(16) Díez, Manuel María, Op. Cit. Pág. 223.

manifestación de imperatividad indirecta, el sujeto pasivo se encuentra en un estado de sujeción, sino simplemente la necesidad jurídica de tener un cierto comportamiento con relación a un determinado bien y para la tutela de los intereses de otros.

El titular de la imperatividad indirecta no solamente prescinde la voluntad del destinatario de la orden, sino que la utiliza como elemento indispensable para el cumplimiento de los fines propios de la misma potestad.

En la imperatividad directa o dispositiva y los actos a que de lugar su ejercicio se llamarán actos ejecutivos o disposiciones. Por medio de la potestad imperativa se actúa sobre la situación jurídica independientemente de la voluntad del sujeto pasivo. La orden administrativa, constituye una manifestación típica de imperatividad directa.

La doctrina, en base a los elementos antes mencionados, define a la orden como una declaración de voluntad emitida por un órgano de la administración pública en ejercicio de la potestad de mando administrativo, dirigida a imponer a un sujeto pasivo obligaciones inmediatas y directas, previa la conminación de una sanción para el caso de desobediencia. Dentro del concepto de orden se encuentran todos aquellos actos de limitación a la propiedad privada por razones de interés público, las de pagar impuestos, y las que impongan obligaciones a cargo del destinatario y la obligación de no hacer.

A su vez, las órdenes pueden ser positivas o negativas; en las primeras hay que cumplir ciertas acciones, observar determinada conducta. En las segundas, el particular se debe abstener de cumplir determinada actividad, ejemplo de la órdenes positivas, podría ser la obligación de demoler un edificio que amenaza ruina, entre las órdenes negativas, estarían las que se dan para evitar el daño social que podrá derivar del libre ejercicio de cierta actividad.

Clasificación de los meros actos administrativos, al estudiar los actos de acuerdo a sus efectos, apuntamos que existían actos cuyos efectos eran de carácter interno y que se producían dentro de la misma administración, sin modificar o tocar derechos subjetivos en relación a terceros, estos actos, señalamos se le conocía como meros actos administrativos o actos de la administración.

Pues bien, los actos administrativos no negociables pueden clasificarse en declaraciones de juicio y declaraciones de conocimiento. Son bastante numerosos y en algunos supuestos se está en presencia de actos que producen efectos en lo interno de la administración.

Como clase de actos que significan una declaración de juicio, encontramos a los pareceres, decisiones administrativas, propuestas, las cuales se definen como:

a). Pareceres.- El parecer es un acto típico de la administración consultiva.

b). Decisiones Administrativas.- Se entiende por tales, aquellos actos que la administración decide, por ejemplo: la resolución que recae a un recurso interpuesto por el particular.

c). Propuestas.- Es una relación de juicio expresado por un órgano de la administración pública a otro órgano de la misma, que se refiere a la oportunidad o la necesidad de emitir una medida o disposición y el contenido de darse la misma.

Dentro de los actos que pueden considerarse como declaraciones de conocimiento, encontramos los actos de comprobación, a los certificados, las inscripciones, la notificación, la intimación, la publicación.

A). Los actos de comprobación. Estos consisten en la constatación de hechos o situaciones, se puede clasificar en comprobaciones simples y comprobaciones valorativas. Los primeros se refieren a la constatación del hecho o de la situación, los de constatación valorativa contienen además, un elemento de juicio en base a la prevalencia del elemento de constatación con respecto al juicio. Ejemplo: Los certificados de buena conducta.

B). Los certificados. Son declaraciones de conocimiento de las condiciones personales de determinado sujeto, por ejemplo: también los certificados de buena conducta.

C). Las inscripciones. Que consisten en la inserción del nombre en una lista de personas que gozan de determinados derechos o están sujetos a determinados deberes, por ejemplo: la inscripción en el padrón electoral.

D). La notificación. Es el acto por medio del cual la administración hace del conocimiento al particular alguna resolución administrativa la cual, puede lesionar su esfera jurídica de derechos.

E). La intimación. Es el acto por medio del cual la administración advierte a un individuo que si no cumple o realiza determinada actividad material, serán adoptadas contra él ciertas medidas.

F). La publicación. Es el acto por medio del cual la administración hace conocer los reglamentos a una actividad de determinado personal.

En cuanto a su forma de expresión, los actos administrativos de acuerdo con la doctrina moderna, se clasifican en actos expresos, tácitos y presuntos.

En los actos expresos, existe una clara e inequívoca exteriorización de la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento, etc. En los tácitos falta esta declaración pero ante la conducta administrativa se supone la existencia de una voluntad que produce efectos jurídicos, en el acto presunto no existe una declaración concreta administrativa ni una conducta a la que se le pueda atribuir determinado valor o sentido en virtud de una interpretación racional. El significado de esta conducta, lo fija en forma expresa el ordenamiento jurídico, cerrándose con ello la labor interpretativa, ejemplo: Cuando la Ley atribuye un sentido al silencio de la administración.

El acto expreso podría ser escrito, oral o mímico, según el lenguaje que se utilice para su exteriorización.

El acto administrativo, como acto concreto puede estar dirigido a un destinatario determinado y ser entonces un acto administrativo singular, o una pluralidad de destinatarios indentificados.

Al igual que Manuel María Díez, Enrique Sayagués Laso. (17) nos ofrece una clasificación de los actos administrativos de acuerdo a diversos puntos de vista, similares a los del autor María Díez, manifestando asimismo, que de acuerdo con estas clasificaciones, las mismas no son excluyentes, sino complementarias y así, nos dice que los actos administrativos se clasifican en preparatorios y definitivos, simples y complejos, actos externos e internos, actos de autorización, actos de aprobación, actos de dispensa; actos de propuestas y de orden; actos punitivos; actos de registro; certificación; notificación; los cuales, hemos visto ya anteriormente, cuyas definiciones son similares ya que éstos puntos de vista están basados conforme a la doctrina moderna.

No obstante, Sayagués Laso (18), nos ofrece otra clasificación, cuyo estudio consideramos importante y por virtud de la cual clasifica los actos administrativos en discrecionales y señala que la administración desarrolla siempre su actividad bajo la constitución y ley; pero varía mucho la medida en que aquellas encausan o limitan dicha actividad. En algunos casos, las normas legales establecen con precisión lo que deben hacer los órganos administrativos, así dada una situación de hecho corresponde dictar tal acto administrativo, cuyo contenido y

(17) Sayagués Laso, Enrique, Op. Cit. Pág. 391.

(18) Sayagués Laso, Enrique, Op. Cit. Pág. 405.

efectos serán tales o cuales. En otras palabras, en su actuación de actos la autoridad administrativa se debe ceñir exactamente a la letra de la Ley, sin embargo, existen casos en que los órganos administrativos se mueven con más libertad, casos en que la Ley no les determinada lo que deben hacer en los casos concretos, sino que le acuerda poderes jurídicos y fija simplemente las líneas generales de su acción y su forma, los actos dictados en el primer supuesto se denominan actos reglados, en el segundo, discrecionales.

Otros autores como Gabino Fraga (19), Andrés Serra Rojas (20), nos exponen también una clasificación de los actos administrativos, los cuales en esencia coinciden con los que hemos expuesto por lo que consideramos innecesario su estudio.

3. Los actos administrativos, están dotados de ciertos elementos de los cuales depende en gran medida su validez y eficacia.

En la doctrina existen ciertas discrepancias acerca de cuales son los elementos de que está formado el acto administrativo, sin embargo, en ocasiones éstas discrepancias, son de carácter terminológico y no esencial. A continuación expondremos los elementos que para la mayoría de los tratadistas forman los actos administrativos y que son, el órgano competente, el contenido del acto, la voluntad, el motivo, la forma, el mérito del acto, el fin.

a). El elemento subjetivo, está conformado por el órgano estatal de la Administración Pública, que emite el acto actuando dentro de la esfera competencial que previamente se le han otorgado en los distintos ordenamientos jurídicos, y sujetando su actuación al principio de legalidad que regula la actividad de los órganos del Estado, pues de lo contrario el acto puede estar afectado de un vicio de nulidad como se verá más adelante que puede afectar su eficacia.

b). El elemento objetivo, está determinado por el contenido del acto, éste forma la sustancia del acto, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, etc. Andrés Serra Rojas, señala que "el contenido está determinado por el efecto práctico producido de inmediato como el numbramiento de un funcionario, el aprobamiento de una concesión". (21)

(19) V. Fraga, Gabino, Op. Cit. Pág. 235 a 240.

(20) V. Serra, Rojas Andrés, Op. Cit. Pág. 242 a 241.

(21) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág. 280.

c). La voluntad. Algunos autores consideran a la voluntad como un elemento del acto administrativo y señala que se exterioriza a través de una declaración expresada conforme a las disposiciones legales. Esta voluntad puede adolecer de ciertos vicios que puedan afectar la validez del acto administrativo, tales como el error, el dolo.

Autores como Manuel María Díez, no consideran a la voluntad como un elemento del acto administrativo, pues afirma (22) " que no contribuye a formar la estructura del acto mismo, como la forma, el fin, etc., sino que ésta incita en los elementos del acto".

d). El motivo, está formado por todas las circunstancias que de hecho o de derecho, tomó en cuenta la autoridad al dictar el acto, nuestro artículo 16 Constitucional establece que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o derechos, sino mediante escrito, firmado por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Asimismo, en materia fiscal, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, exige que los actos administrativos se encuentren fundados y motivados.

e). Mérito del acto. Este elemento se contiene tratándose de actos administrativos que son dictados por la autoridad en ejercicio de una facultad discrecional, en la cual el ordenamiento legal le deja un cierto margen para que pueda decidir sobre el contenido del acto, en estos casos señala la doctrina, la autoridad debe atender a razones de oportunidad y conveniencia, los fines del interés público, sin perder de vista que la autoridad al dictar su resolución debe de fundar y motivar las consideraciones de la misma.

f). Forma. Está constituida por las condiciones externas exigidas por la validez de un acto jurídico. Son los elementos externos que integran el acto administrativo. Es el modo de determinarse y manifestarse externamente la voluntad pública.

La forma y formalidades se distinguen en cuanto a que las segundas constituyen verdaderos requisitos legales que deben cumplirse para que el acto se manifieste, y la forma la constituye el modo como debe acreditarse la voluntad administrativa.

Nuestro artículo 16 Constitucional, exige que el acto de molestia, debe constar por escrito.

(22) Díez, Manuel María, Op. Cit. Pág. 264.

9). El fin. Este elemento consiste en la satisfacción del interés público.

4. El acto administrativo, para su formación, necesita de formalidades y requisitos que significan su antecedente. Este conjunto de formalidades y actos intermedios que preceden al acto administrativo, es lo que constituye el procedimiento de emisión del acto administrativo.

Los actos administrativos, no deben improvisarse, ni quedar al arbitrio del poder público, ya que necesariamente deben correr un camino legal, que constituye su preparación previa que condiciona su eficacia.

Sayagués Laso (23), señala que las reglas del procedimiento administrativo tienen indudable importancia al punto que su cumplimiento condiciona generalmente la validez de los actos dictados.

Por su parte, Andrés Serra Rojas señala que el procedimiento administrativo está formado por una "serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado que es asegurar el interés general."

Bajo esta tesis, podemos afirmar que de acuerdo con la doctrina, el procedimiento administrativo, es el conjunto de actos intermedios o formalidades que constituyen los antecedentes del acto administrativo, que la autoridad debe realizar para efectuar su emisión, y que en un momento determinado puede constituir verdaderas condiciones de validez del acto.

En nuestra legislación, no todos los ordenamientos administrativos, contienen procedimientos para la formación del acto.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente Tesis al resolver el amparo en revisión 2655/91.

"que aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos, ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la

(23) Sayagués Laso, Enrique, Op. Cit. Pág. 462.

autoridad gubernativa a observar las formalidades necesarias para respetar las garantías de previa audiencia que consagra el artículo 14 Constitucional". (24)

La doctrina nos dá una clasificación variada de procedimientos administrativos, tantos como es variada las actividades que desarrolla la administración, no obstante, sólo se expondrán algunas de las clasificaciones propuestas por diversos autores, pues consideramos para efectos de este estudio, de mas importancia, el conocer la trascendencia de los procedimientos administrativos que crean un acto de carácter imperativo que afecte situaciones jurídicas de los particulares.

Así, Serra Rojas, nos dice que el procedimiento administrativo en sus aspectos más particulares reviste las siguientes formas:

1). El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo o sea, la decisión administrativa.

2). El procedimiento administrativo de oposición, para sustanciar la preferencia del derecho anterior.

3). El procedimiento de ejecución, o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto.

4). El procedimiento sancionador, mediante el cual la administración, castiga violaciones legales.

5). El procedimiento revisor, cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos." (25)

Sayagués Laso (26), clasifica el procedimiento administrativo en procedimientos no obligatorios y procedimientos obligatorios, dice:

Los procedimientos no obligatorios, son aquellos en los que no existen exigencias de ningún tipo, para que la autoridad exprese su voluntad, y la documente en forma legal. Sin embargo, en casos en que no hay un procedimiento obligatorio es común que la administración realice una serie de trámites previos tales como recabar información, formar expedientes con el objeto de

(24) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág. 260.

(25) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág. 263.

(26) Sayagués Laso, Enrique, Op. Cit. Pág. 464 y 465.

documentar los hechos y circunstancias que justificarán la resolución a dictar.

Estos procedimientos, no son indispensables para la validez del acto y las omisiones o irregularidades que se producen no lo viciará necesariamente.

Los procedimientos obligatorios, son aquellos que se encuentran establecidos en todas las leyes y Reglamentos, el cual, su cumplimiento estricto es un deber de la administración y tiene indudable trascendencia, pues su violación constituye una irregularidad que puede viciar el acto.

Sañala Sayagués Laso (27) "que con las reglas del procedimiento se persiguen diversas finalidades: asegurar el ordenamiento y la moralidad en la administración, proteger a los particulares que puedan resultar afectados, por los actos de aquella, obtener mayor acierto en las decisiones administrativas, etc., diferentes finalidades proyectan consecuencias en cuanto a la validez del acto en caso de cometerse irregularidades".

Gabino Fraga (28), señala que el procedimiento reviste importancia cuando el acto que va a realizar afecta una situación jurídica de un particular.

A su vez, manifiesta que nuestra legislación ha adoptado el criterio de crear u organizar procedimientos especiales adecuados al acto que ha de realizarse, separándose de los moldes del procedimiento judicial ordinario. Esta posición, afirma, obedece a la necesidad de acomodar la manera de actuar de la administración, necesidades que ella tiene que satisfacer, reconociendo así que el procedimiento para que sea útil y eficaz debe ser impuesto por los objetivos especiales de la actividad administrativa.

De acuerdo con el autor antes mencionado, se debe llegar a una sistematización del procedimiento administrativo, ante el vacío que existe en la legislación positiva en esta materia, y expresa que el procedimiento administrativo debe contener los siguientes elementos principales.

"a). El procedimiento, debe ser el resultado de la conciliación de los dos intereses fundamentales que juegan en la actividad administrativa estatal, por una parte, el interés público que reclama el inmediato cumplimiento de las leyes, exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio y le permita

(27) Sayagués Laso, Enrique, Op. Cit. Pág. 466.

(28) Fraga, Gabino, Op. Cit. Pág. 265.

citar las resoluciones respectivas con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley por otra parte el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrador conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar ser sacrificado ilegalmente.

b). El procedimiento debe comprender la relación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos de la Administración Pública. Lo que significa que la ley debe regular el procedimiento, llamado procedimiento contencioso administrativo.

c). La irregularidad o el incumplimiento de las formalidades y trámites del procedimiento, exige consideración muy variada, que puede ir de la simple aplicación de sanciones disciplinarias encaminadas a mantener el buen orden administrativo, hasta la nulidad del mismo acto, cuando en su formación no se han seguido las normas establecidas para garantía de los derechos de los particulares". (29)

Dentro del procedimiento administrativo, adquiere mayor relevancia el conjunto de formalidades contenidas en la ley, que la autoridad debe cumplir antes de emitir un acto administrativo que lesiona la esfera de derechos de los particulares.

En materia fiscal, el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación establece que serán causas de nulidad de un acto administrativo la 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 y motivación en su caso.

Un ejemplo de las formalidades que dentro de un procedimiento administrativo debe de cumplir la autoridad para emitir un acto al particular, lo encontramos en el artículo 46 del citado Código Fiscal de la Federación en donde se señalan las reglas a que debe sujetarse la autoridad fiscal en el caso de llevar a cabo una visita domiciliaria, para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

El acto administrativo que ha cumplido con el procedimiento administrativo para su formación puede producir sus efectos. En este estudio, nos interesan particularmente los efectos del acto en relación con los particulares a los que va dirigido.

(29) Fraga, Gabino, Op. Cit. Pág. 268.

Las características del acto administrativo en relación a su eficacia, de acuerdo con Andrés Serra Rojas, son la presunción de legitimidad, la ejecutoriedad, la revocabilidad y la irretroactividad, los cuales precisaremos más adelante. (30)

El acto administrativo genera derechos y obligaciones cuya naturaleza expresan los doctrinarios, es personal e intransmisible, éstos derechos y obligaciones que son consecuencia del acto administrativo son diferentes de los que conforman aquellos que son regulados por el derecho común y se rigen por disposiciones de derecho público, para la doctrina, existen para los particulares derechos públicos y derechos privados.

Al efecto, Hauriou, citado por Gabino Fraga, señala que "el derecho administrativo, es creador de situaciones jurídicas, es decir, de situaciones estables que constituyen bienes que se agregan a los bienes de la esfera civil (estado concesionario, pensionado, etc.) estos estados, se resuelven o bien en derecho administrativo, o bien, en intereses legítimos a que la situación no sea modificada y que constituye todo un mundo jurídico nuevo, superpuesto al mundo jurídico del derecho común y por eso, el derecho administrativo está llamado a desempeñar un papel social considerable, pues no es dudoso que el Estado moderno tenga por tarea crear situaciones jurídicas ventajosas y nuevas formas de bienes en provecho de los individuos, que no pueden exceder a las antiguas formas de propiedad, y estas situaciones serán forzosamente administrativas." (31)

Conforme a lo anterior, existen actos administrativos que crean una ventaja pecuniaria para el particular. Estas ventajas modifican su patrimonio y forman otro conjunto de bienes con un régimen jurídico distinto a los que son regulados por el derecho común, son situaciones jurídicas administrativas.

Este régimen se dice, está superpuesto al régimen de derecho privado.

Ahora bien, si el derecho del particular es un derecho público administrativo en razón de que el acto de donde emana es un acto jurídico de derecho público, es indudable que ese derecho público administrativo puede considerarse como un bien que se agrega al patrimonio del particular y que por regla general no está sujeto a la clasificación de los bienes y derechos del orden civil.

(30) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág. 285.

(31) Fraga, Gabino, Op. Cit. Pág. 286.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo el siguiente criterio:

"La clasificación más amplia y general de los derechos de los individuos es aquella que los divide en derechos públicos y derechos privados, cada una de estas categorías de derechos tiene un régimen jurídico diferente, pues en tanto que los primeros se generan por actos del Estado y se rigen por el derecho público, los segundos nacen de actos de particulares y están regulados por el derecho privado. Es natural, por tanto, que la naturaleza jurídica de cada uno de esos derechos sea definida por la Ley que los norma, de tal manera que será a las Leyes de Derecho Público a las que corresponda determinar la naturaleza de los derechos públicos y las leyes civiles a quienes compete clasificar y distinguir a los derechos privados. Es cierto que el derecho público eximiéndose de definir los derechos que regula puede remitirse a la ley común para que los agrupe en sus clasificaciones genéricas; pero para que esto suceda, se requiere necesariamente disposiciones expresas que vengan a cumplir el doble cometido de autorizar la aplicación de las leyes civiles y de circunscribir su radio de acción."

Sentencia del 21 de enero de 1942, Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXI, pág. 931.

Andrés Serra Rojas, señala que el derecho administrativo, ha ampliado el campo de las relaciones jurídicas de los particulares, con un nuevo sistema y con nuevos principios que necesariamente se apartan de las relaciones que gobiernan al derecho privado. (32)

Acorca de la transmisión de los derechos adquiridos al amparo de la legislación administrativa, el autor nos dá su explicación expresando que el Estado moderno ha creado un nuevo régimen patrimonial, regulado tanto por los intereses generales que ampara, como por la magnitud de las inversiones de los particulares en bienes públicos.

El doctrinario citado sigue diciendo que por la complejidad de estas relaciones y la incapacidad del poder público para manejar la riqueza pública, se ha permitido que, bajo las condiciones, limitaciones y restricciones que establecen las leyes administrativas, esos bienes entren al campo de los negocios en general, pudiéndose celebrar con ellos la mayor parte

(32) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág. 287.

de las operaciones jurídicas de derecho privado. El interés del Estado siempre gobernado por leyes del orden público y el interés privado regulado por su propia legislación en cuanto no invada o interfiera cualquier interés público.

"Sociedad y Estado, viven en la actualidad en etapa de transición que afecta necesariamente a todas las instituciones administrativas. Las relaciones entre los particulares y la administración se regulan principalmente por normas de derecho público, aunque en ocasiones remitan al derecho privado". (33)

En cuanto a los efectos del acto administrativo en relación a las personas que intervienen en él, la doctrina hace una distinción entre los denominados autores del acto, causahabientes y terceros.

El autor del acto, es el que ha sido parte en él, sus causahabientes son los que reciben un derecho por transmisión universal o particular que les hace el autor hacia los que tienen un derecho sobre la universalidad de los bienes del autor.

El tercero, no está representado por el autor del acto, cuando lo verifica y por lo tanto, no puede recibir ni perjuicio ni beneficio del propio acto.

En materia de actos administrativos, existe un principio en cuanto a sus efectos, contrario al que rige en derecho privado y consiste en que la regla general es que las situaciones creadas por el derecho administrativo son oponibles a todo mundo, ejemplo: el nombramiento de un funcionario.,

No obstante, existen excepciones como cuando el particular tiene ciertos derechos frente a la administración, que está obligada a respetar, y que sólo puede afectar siempre que cumpla con determinados requisitos legales para ello. De esta manera, cuando realice un acto administrativo no puede afectar derechos anteriores que hayan sido creados por otro acto administrativo, o por un título especial de derecho público o privado.

Desde este punto de vista, en el cual existen personas a las cuales en un momento determinado no les es oponible un acto administrativo, se los ha considerado como terceros.

Respecto del tercero, el tratadista Hauriou, citado por Gabino Fraga, señala que:

"Los derechos de la administración, están estrictamente limitados a lo que es necesario para la ejecución de las

(33) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág. 288.

operaciones administrativas; cuando esta ejecución choca con los derechos privados de quienes han sido parte en la operación, éstos administrados tomados individualmente, son terceros para la administración: la operación administrativa es frente a ellos res-inter- alios-acto, y que debe perjudicarles; como en derecho privado, los terceros no tiene porque sufrir una operación privada, ejecutada entre dos partes. Sin duda la administración hace una gestión de negocios, pero es la gestión de negocios del público; el dueño del negocio es la entidad colectiva, el público; es decir, todo el mundo. Cada uno de los administrador tomados individualmente, en tanto que, la operación los afecta especialmente en sus intereses privados, es un acto tercero." (34)

De lo anterior, se desprende que dentro de la teoría del acto administrativo, la figura jurídica del tercero adquiere una connotación esencialmente diversa a la que tiene dentro del campo del derecho común, pues mientras en el derecho privado el tercero es toda aquella persona que no interviene en la celebración del acto jurídico llevado a cabo por los particulares y que además no les es oponible, en el derecho público se materializa esta figura en el momento en que el acto de la administración, afecta un derecho del administrado el cual, la propia administración se encuentra obligada a respetar. Tal es el caso de algunos derechos llamados derechos adquiridos.

Como mencionamos anteriormente, el acto administrativo produce sus efectos desde el momento en que se han cumplido todos los requisitos para su formación, siendo la ejecutoriedad otra de las características del acto administrativo, en cuanto a sus efectos y de la cual expondremos a continuación el tratamiento que ha venido en la doctrina administrativa.

Así, se establece que la ejecutoriedad de un acto administrativo no es aplicable a todos los actos administrativos, pues existen algunos que no son ejecutables, tales como las certificaciones, o la inscripción registral de un nacimiento, sin embargo, tratándose de actos administrativos que crean obligaciones por los particulares, ésta característica adquiere relevancia en su estudio.

Puede suceder que una vez dictado y notificado debidamente el acto administrativo, el particular lo acate y lo cumpla de manera voluntaria, pero cuando este no es voluntariamente obedecido, entonces surge la cuestión acerca de como debe proceder el poder público para la ejecución de sus resoluciones.

(34) Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 290.

Siguiendo las costumbres de los doctrinarios en el sentido de hacer una distinción entre las figuras jurídicas que se van dando dentro del acto jurídico de derecho privado y la teoría del acto administrativo, acerca de la ejecutoriedad, se dice, que en materia civil cuando un particular desea que una persona realice el cumplimiento de alguna prestación u obligación jurídica tratando de ejercer sus derechos, necesariamente debe acudir a los tribunales competentes para obtener la ejecución forzosa. En este sentido, el artículo 17 de nuestra Constitución establece que nadie puede hacerse justicia por propia mano.

En materia administrativa tomando en consideración que las relaciones son de derecho público tal y como hemos apuntado en este estudio, no se puede aplicar la disposición anterior, la doctrina ha señalado que la administración está capacitada para proceder en forma directa, sin que sea necesaria la intervención previa de un tribunal para la ejecución de sus resoluciones.

Dicha idea se funda en la necesidad de que las atribuciones del Estado que le otorgan los distintos ordenamientos se realicen sin trabas, ni dilaciones, además, se sustenta también en la presunción de legitimidad de las resoluciones, presunción que se basa en la idea de que los órganos administrativos son instrumentos desinteresados que normalmente persiguen la satisfacción de una necesidad colectiva dentro de los ordenamientos legales.

No existe en nuestra Constitución un precepto que faculte al Poder Ejecutivo para actuar de manera directa por lo que su procedencia, expresa Gabino Fraga, (35) dependerá de la compatibilidad que guarde con el sistema general de la Constitución y con alguno de sus preceptos que aparentemente la rechazan. Tal es el caso de los artículos 14 y 17 Constitucionales.

Durante algún tiempo se pensó que la actuación directa de la administración para la ejecución de algunos actos, chocaban con la teoría de la separación de poderes.

Sin embargo, autores como Narciso Bassol, citado por Gabino Fraga, expresa que ésta contradicción no existe y que realmente la teoría de la separación de poderes no era otra cosa sino la forma de distribuir las diferentes tareas encomendadas a los diversos órganos del Poder Público, que por lo tanto, el derecho

(35) Fraga, Gabino, Op. Cit. Pág. 293.

o garantía individual de los particulares consiste en que la distribución de las funciones se haga por leyes constitutivas "de tal manera que las autoridades tengan bien definida la esfera de su competencia y obren solamente dentro de ella sin invadir facultades encargadas a otras ramas del poder". (36)

Volviendo sobre la afirmación anterior, en el sentido de que nuestra Carta fundamental no reconoce de manera expresa esta facultad de actuación directa por parte de la administración y que por el contrario aparentemente es rechazada conforme a los artículos 14 y 17, la misma se ha fundamentado en base a una interpretación integral de diversos preceptos de la Constitución, sin llevar a cabo una interpretación de carácter aislado.

En cuanto al artículo 17 Constitucional, Ignacio L. Vallarta, al estudiar la Constitucionalidad de la facultad económica-coactiva del Estado, señalaba lo siguiente: "llamar violencia al ejercicio de las atribuciones que la Ley concede a las autoridades es sublevarse de tal modo, no ya contra toda noción jurídica, sino contra las simples indicaciones del buen sentido, que si como doctrina esa réplica llegará a establecerse, sería sólo sobre la ruina del orden social y para contestar directa la objeción se puede decir que la jurisprudencia no tolera que como violencia se refute el apremio que una autoridad emplea en los términos de la Ley para hacer cumplir sus mandatos, porque la violencia está precisamente caracterizada por una idea contraria del todo a esa falsa noción. Una antigua ley española la define así: "como que es fecha o tro torticiéramente de que no se puede amparar al que la recibe" y todas las legislaciones han considerado como esencial elemento de la violencia, la injusticia, la falta de derecho y el abuso de la fuerza del que la emplea, suponer, pues, que una autoridad hace violencia cuando obedece la Ley es subvertir todos los principios." (37)

Por otra parte, en cuanto al artículo 14 Constitucional que establece que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos y que por tanto, es el Poder Judicial el que debe intervenir cuando se trate de un acto de privación, este argumento no se ha considerado como concluyente, para la actuación directa de la administración por las siguientes razones:

La primera, consiste en que los actos administrativos no son todos los casos privativos de derechos de los particulares y por lo tanto, no les es aplicable la disposición Constitucional.

(36) Fraga, Gabino, Op. Cit. Pág. 293.

(37) Fraga, Gabino, Op. Cit. Pág. 294.

La segunda consiste en que existen casos en la misma Constitución en que faculta al Poder Ejecutivo para hacer la referida privación, ejemplo: en la expropiación por causas de utilidad pública, las dotaciones y restituciones agrarias, la delimitación de terrenos comunales, la revisión de concesiones que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales, (artículo 27) en los casos de expulsión de extranjeros (artículo 33), casos en los que de por sí se explica la acción directa de la administración en la ejecución de sus propias resoluciones además de las consideraciones expuestas. Gabino Fraga, agrega otras dos para justificar la acción directa de la administración, en la carencia de facultades del Poder Judicial para intervenir normalmente en la ejecución de los actos administrativos y la inutilidad de la creación de un Poder Ejecutivo, sino puede llevar a cabo sus determinaciones más que por conducto del Poder Judicial.

Es en el artículo 89 fracción I de la Constitución en donde tratadistas como el mencionado y como Andrés Serra Rojas, encuentra el fundamento de la acción ejecutiva de la autoridad, precepto que señala que corresponde al Ejecutivo Federal ejecutar las leyes y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

La Suprema Corte de Justicia mediante sentencia del 28 de agosto de 1983, en el amparo promovido por la sucesión de Luz Fenochio, resolvió lo siguiente: "como el Estado lleva a cabo el cobro de impuesto determinados por la leyes, no en uso de una facultad sometida al régimen de derecho privado sino en ejercicio de un conjunto de atribuciones que las leyes fiscales reglamentan y que indiscutiblemente tienen el carácter de autoritarias en cuanto a que son manifestaciones claras de soberanía material del propio Estado es notorio que dicho cobro de impuesto no tiene que hacerse judicialmente, sino mediante disposiciones ejecutivas y unilaterales, que si bien pueden ser sometidas a una revisión jurisdiccional posterior, a solicitud de los interesados no requieren tales disposiciones para su validez, la sanción previa de los tribunales".

No obstante de que en nuestro régimen jurídico existe la posibilidad de una actuación directa de la administración para ejecutar o hacer cumplir de manera coactiva determinados actos, tal es el caso del procedimiento administrativo de ejecución establecido en el Código Fiscal de la Federación, no se debe perder de vista que la actuación de los órganos del Estado se rige por el principio de legalidad que consiste en que la autoridad sólo puede realizar lo que la ley le permite, por lo tanto, esta actuación directa debe estar contenida en un procedimiento perfectamente determinado por ordenamiento jurídico, sin que sea posible para la autoridad llevar a cabo la ejecución de un acto en base a procedimientos que no estén

plasmados en dichos ordenamientos jurídicos, que no sean aplicables al acto que se pretende ejecutar, por ejemplo: en materia fiscal, el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, establece que en ningún caso se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivo créditos derivados de productos.

Al efecto, nuestra Suprema Corte Justicia ha establecido en la siguiente tesis jurisprudencial:

"Los actos de las autoridades que no estén autorizados por ley alguna imponen una violación a garantías individuales".

Tesis consultable en el Semanario Judicial de la Federación página 97, VI. época.

Otra de las características de los actos administrativos desde el punto de vista de sus efectos, es la llamada presunción de legitimidad del acto.

La doctrina administrativa señala que ésta se da en virtud de que el acto administrativo ha sido emitido cumpliendo todos los elementos y requisitos para su formación circunscribiendo su emisión a las disposiciones vigentes.

Se dice además, que la presunción de legitimidad significa que el acto administrativo debe tenerse como válido mientras no se declare su nulidad, por autoridad competente, dicha presunción de legitimidad es de carácter juris-tantum, esto es, que admite prueba en contrario y que también la presunción de legitimidad significa que no puede ser declarada por el Juez la nulidad del acto de manera oficiosa.

Marienhoff, citado por Andrés Serra Rojas, señala que de la presunción de legitimidad del acto se derivan las siguientes consecuencias:

1. En merito a tal presunción no es necesario que la legitimidad de dichos actos sea declarada por autoridad judicial.

2. También en base a la mencionada presunción, la nulidad de los actos administrativos no puede declararse de oficio por los jueces.

3. Quien pretenda probar la ilegitimidad o nulidad de un acto administrativo debe probar y alegar lo pertinente.

4. Dado que la declaración de oficio de la nulidad de un acto administrativo violaría el principio de la separación de poderes de gobierno, este principio queda a salvo si la intervención judicial es a petición de parte. De ahí, como lo

dijo la Corte Suprema que sea a los administrados o interesados a quienes les corresponde constitucionalmente tomar la iniciativa en esta materia, con exclusión de los elementos del Poder Judicial." (38)

En nuestra legislación, el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, recoge este principio de presunción de legalidad de los actos de la autoridad y establece que los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales, pero que toca a las autoridades fiscales probar los hechos que motiven sus actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

Andrés Serra Rojas (39), agrega dos características más del acto administrativo en cuanto a sus efectos consistentes en la retroactividad del acto y su revocabilidad.

No obstante, consideramos que la no retroactividad del acto no es propiamente una característica que nazca o que surja del mismo acto, sino que la no retroactividad deriva de la prohibición consagrada en el artículo 14 de nuestra Constitución, elevada a garantía individual de los gobernados y aun cuando si bien dicho precepto alude a la no retroactividad de la Ley. La jurisprudencia adoptada por la Suprema Corte de Justicia señala que:

"No debe entenderse que la prohibición se refiere únicamente al legislador para el acto de expedir la Ley, sino que también comprende a la autoridad que hace aplicación de ella a un caso determinado porque así permite interpretar los conceptos mismos de la disposición Constitucional que se comenta."

Sam. Jud. Fed. V. Ep. T. XV. Pág. 2412.

Sobre la irretroactividad del acto y revocabilidad volveremos más adelante sobre ellos, al tratar el Capítulo III de este estudio el tema relativo a la teoría de los derechos adquiridos y las resoluciones favorables a los particulares.

Existen diferentes causas por las que un acto administrativo se extingue de la vida jurídica.

Dichas causas pueden ir desde su eliminación por la misma administración pública, hasta su extinción por determinación judicial, o por circunstancias legales no considerada, ni advertidas en el momento en que se expidió el acto administrativo.

(38) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág. 289.

(39) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág. 285.

Entre los casos aludidos, puede citarse la extinción del acto por razones posteriores de oportunidad, mérito o conveniencia, por anulación y por revocación.

Anulación. Esta consiste en retirar de la vida jurídica un acto administrativo inválido, o sea, aquel que en su origen tiene un vicio de ilegalidad que afecta su validez, fundamentalmente su anulación se consigue a través de un procedimiento contencioso entre la propia administración y el particular al que le afecta el acto administrativo.

Revocación. La revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superveniente, acerca de esta figura volveremos sobre su estudio en el Capítulo III de esta exposición en la que la trataremos más ampliamente.

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. ANTECEDENTES. 2. CONCEPTO. 3. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. 4. ORGANOS COMPETENTES PARA CONOCER EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. A. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. a) COMPETENCIA. b). ORGANIZACION. B. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. a). ORGANIZACION. b). COMPETENCIA. 5. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO MINISTERIAL.

En nuestro país, como lo comentaremos más adelante, los órganos o tribunales que conocen del procedimiento contencioso administrativo, son independientes del poder judicial y tienen una competencia específicamente determinada en las leyes que los establecen.

Lo anterior, significa que las controversias que se suscitan con motivo de los actos emitidos por las autoridades administrativas, son conocidas o resueltas en primera instancia por tales tribunales, mismos que como a continuación lo veremos aunque en forma somera son de reciente creación en nuestro país.

1. La independencia de nuestro país se consuma en el año de 1821, época a partir de la cual empiezan a surgir ordenamientos propios que regulan el ámbito jurídico mexicano.

Tal es el caso de la Constitución de 1824, las bases Constitucionales de 1833, las Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que en diversos períodos de la historia de México, constituyeron sus leyes fundamentales y en las cuales "... la substanciación de las controversias de carácter administrativo que se suscitaban entre los particulares y las autoridades se encomendó al poder judicial". (40)

El primer intento dentro de nuestra legislación en cuanto al establecimiento de un órgano que se encargara de la solución de las controversias de carácter administrativo, se encuentra en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, cuerpos normativos expedidos en el año de 1853, bajo el gobierno de Antonio López de Santa Ana.

(40) Mendoza Vera, Blanca A., La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y el Recurso de Queja. Colección de Estudios Jurídicos, Vol. VIII, Pág. 8.

Ambos ordenamientos son obra de Teodosio Lares, quien expresaba a propósito del contencioso administrativo que:

"La necesidad de una jurisdicción administrativa, que conozca y decida de lo contencioso administrativo está fundada en la separación de los poderes ejecutivo y judicial. En todos los países en que como el nuestro esté sancionado el principio de la división de poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y donde se reconozca la verdad fundamental de que jamás pueden reunirse dos más de ellos en una corporación o persona, la jurisdicción administrativa debe ser reconocida porque ella se deriva naturalmente del poder ejecutivo que es su fuente, su origen. El poder administrativo, la administración, el poder ejecutivo y el judicial es consecuencia precisa, necesaria que la haya entre la administración y el poder judicial. El fundamento indestructible del poder de juzgar lo contencioso de la administración por la administración misma, se encuentra precisamente en la unión de éste poder de juzgar, con la administración de la cual es parte integrante, indivisible, inseparable. Es imposible que la administración exista sin la facultad o sin el poder de juzgar lo contencioso administrativo, porque conocer y decidir acerca de los actos de la administración es administrar; administrar corresponde al poder ejecutivo, y el poder ejecutivo, no puede ejercerse por el poder judicial, como se ejercería si éste poder conociese de los actos administrativos. Es así en efecto, la administración no consiste únicamente en ordenar y prescribir, sino principalmente en decidir y también en ejecutar lo que se ha ordenado y prescrito. ¿De qué serviría que la administración ordenase alguna obra de utilidad pública, si al realizarla había que suspenderla hasta que otra autoridad extraña allanase los obstáculos que a ella opusiera el interés o el derecho de los particulares. Los actos de la Administración estarían sujetos a esta autoridad extraña, y de sus decisiones dependería el que se llevasen o no a efecto. Esto no sería administrar. No había entonces poder administrativo, sino confusión de poderes y desorden en la administración.

Lo contencioso administrativo nace de las consecuencias de los resultados, de la interpretación de los actos administrativos. Los tribunales no pueden explicar, ni

modificar, ni anular un acto administrativo, porque entonces ellos administrarían, el juicio de lo contencioso administrativo debe pues pertenecer a la jurisdicción administrativa." (41)

Basándose en las ideas anotadas, Teodosio Lares, proyectó tanto la Ley como el Reglamento citados, mismos que como ya anotamos iniciaron su vigencia en 1853.

Desde luego, y partiendo de la postura de Lares en el sentido de que el conocimiento de los asuntos contencioso administrativos debía reservarse exclusivamente al poder ejecutivo, se excluyó de su conocimiento al Poder Judicial, cuestión que se estableció en el artículo 10 de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

El órgano del Poder Ejecutivo, al que se otorgó competencia para el conocimiento de las controversias de carácter administrativo fué denominado Consejo de Estado.

Dicha Ley, sin embargo, tuvo una vigencia efímera pues tanto ella como su reglamento se abrogaron en 1855. (42)

Al expedirse la Constitución de 1857, nuevamente se otorga competencia al Poder Judicial para dirimir las controversias administrativas, cuestión que se desprende de la fracción I del artículo 97 de dicha Constitución, precepto que establecía:

"Art. 97.- Corresponde a los tribunales federales conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre la aplicación y cumplimiento de las leyes federales".

Con base en esa norma fundamental, se expidieron diversos ordenamientos que siendo acordes con ella establecieron competencia para los tribunales judiciales a fin de resolver las multitudinarias controversias.

Esos ordenamientos son la Ley del Timbre 1872, la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 1875, la Ley de la Renta Federal del Timbre de 1893, etc. (43)

(41) Op. Cit. Pág. 8.

(42) Op. Cit. Págs. 9 y 10.

(43) Op. Cit. Págs. 13 y 14.

Al expedirse en 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actualmente en vigor, se confiere competencia a los tribunales federales para conocer del procedimiento contencioso administrativo.

En efecto, el artículo 104 fracción I de nuestra Carta Magna señalaba en 1917, que:

"Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación, conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apeladas ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la Ley."

Dada la redacción de dicha norma que hablaba de "controversias del orden civil o criminal" se suscitó una discusión en cuanto a si la vía para la impugnación ante el poder judicial debía ser el juicio de amparo o una diversa, esto es, un juicio ordinario, discusión que concluyó al expedirse en 1934, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en cuyo artículo 38 se estableció que correspondía a los Jueces de Distrito en materia administrativa conocer de las controversias que se suscitarán con motivo de la aplicación de leyes federales cuando debiera decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad, o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas. (44)

No obstante lo anterior, bajo la vigencia de nuestra actual Constitución la competencia del Poder Judicial Federal para conocer en primera instancia de la legalidad de los actos de autoridad administrativa, sólo subsistió durante 19 años, ya que en 1936 se expidió la Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano encargado de dirimir las controversias administrativas.

(44) Op. Cit. Págs. 18 y 19.

Al crearse dicho tribunal, sin existir una disposición Constitucional expresa que autorizara al Congreso de la Unión para establecer Tribunales Contenciosos Administrativos se suscitaron fuertes discusiones en cuanto a su Constitucionalidad, tal y como lo referimos con posterioridad.

Teniendo como antecedente la creación del Tribunal Fiscal de la Federación se crea en 1971 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuya constitucionalidad al igual que la de aquél, también fué controvertida.

2. El procedimiento contencioso administrativo ha sido definido por diversos autores desde distintos puntos de vista.

J. J. Perulles, dice que es aquél por "el que se confiere al particular, ante el abuso del poder o la ilegalidad cometida por la administración, y una vez agotados los recursos de carácter jerárquico establece contienda jurídica con aquella, cuando estime desconocido, negado o lesionado su derecho o interés legalmente protegido". (45)

Alfonso Nava Negrete define al procedimiento contencioso administrativo como : "un proceso administrativo promovido por los administrados o por la administración pública, o contra actos de esta última ante los órganos jurisdiccionales." (46)

Flores Zavala, señala que el procedimiento contencioso administrativo "consiste en esencia, en la controversia que surge entre el fisco y el sujeto pasivo de la que conocerá los órganos competentes." (47)

En base a las definiciones anteriores, podemos definir al procedimiento contencioso administrativo, como aquél en el cual los particulares o la propia administración, acuden ante un órgano jurisdiccional para controvertir la legalidad de un acto de la autoridad administrativa.

3. Como ya se mencionó en líneas arriba el establecimiento de Tribunales Contenciosos Administrativos en nuestro país es relativamente reciente pudiendo afirmarse que los mismos surgen al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación.

A). El Tribunal Fiscal de la Federación, fué creado en 1936, por disposición del artículo 10. de la Ley de Justicia Fiscal.

(45) Op. Cit. Pág. 29

(46) Op. Cit. Pág. 30

(47) Op. Cit. Pág. 30

Como ya se dijo, al no existir una disposición constitucional expresa que autorizara al Poder Legislativo para crear el citado órgano jurisdiccional, su constitucionalidad fué ampliamente debatida, pues se decía que con el establecimiento de dicho órgano se quebrantaba el principio de división de poderes, pues se estaba encomendado al poder ejecutivo, en tanto que dicho tribunal dependía de él formalmente, la realización de actos jurisdiccionales, los cuales sólo eran de la competencia del Poder Judicial.

Desde luego, hubo quienes sostuvieron que dicho Tribunal resultaba Constitucional, pues el particular afectado por sus determinaciones podía en todo caso acudir a impugnarlo ante el Poder Judicial, a través del juicio de amparo.

No obstante que dicha discusión ha concluido por virtud de las reformas de que ha sido objeto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debemos señalar que al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación sí era inconstitucional, lo anterior, en virtud de que de la estructura de nuestro sistema jurídico, en lo concerniente a la regulación de las facultades de las diversas autoridades es de concluirse que las mismas y ésto también comprende al Poder Legislativo, deben ajustar sus actos invariablemente al texto Constitucional, lo que implica el que sólo estén facultados para llevar a cabo aquellos actos que nuestra Carta Magna les autorice expresamente, por lo que, y si en 1936 no había autorización alguna en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conferida al legislativo federal para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo, éste contrarió al crearse, el texto Constitucional.

La discusión aludida concluyó cuando se adicionó un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta adición se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, señalándose en el párrafo respectivo 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 segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

Como se observa con la adición del párrafo aludido al numeral invocado se dió plena Constitucionalidad al Tribunal Fiscal de la Federación.

El 25 de octubre de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la fracción I del artículo 104 Constitucional, estableciendo en la parte conducente lo siguiente:

"Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo y dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización y su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso dentro de la jurisdicción contencioso administrativo.

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión de amparo indirecto y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regula la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo."

En el año de 1987, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fué objeto de importantes reformas y adiciones entre las que se encuentran las realizadas a los artículos 73 y 104, mismas que son de gran relevancia para este trabajo.

En efecto, el primero de los numerales citados se adicionó con una fracción XXIX-H con la finalidad de conferir de manera expresa al Congreso de la Unión facultades para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Dicha disposición señala expresamente que:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-H para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía, para dictar sus fallos, 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."

De la lectura de la norma antes transcrita, se desprende lo siguiente:

1. Que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de carácter federal y para el Distrito Federal, sólo pueden ser creados por el Congreso de la Unión.

2. Que tales tribunales únicamente pueden establecerse en Ley.

3. Que será precisamente una ley donde se señale las normas relativas a su organización y el procedimiento a que deben sujetarse los juicios que ante ellos se ventilen, así como los recursos que procedan en contra de sus resoluciones.

4. Que tales tribunales tienen por objeto dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública y los gobernados.

Esta última cuestión, es de suma importancia pues con ella se abre la posibilidad de que se amplíe aún más la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de contiendas de carácter meramente administrativo.

Por su parte, el artículo 104 fué adicionado con una fracción I-B en la que se establece lo siguiente:

"Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra 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, fijen 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".

Dicha adición es importante, porque además de reconocer que las autoridades afectadas por una resolución definitiva del Tribunal Fiscal de la Federación pueden interponer el recurso de revisión en su contra, reconoce también en concordancia con el artículo 73 fracción XXIX-H de la propia Constitución que el referido recurso se sujetará a las normas que se señalen en las

leyes por las que se establezcan los citados Tribunales, lo que significa que a diferencia del recurso de revisión en amparo indirecto, mismo cuya interposición se cuenta con 10 días contados a partir de que surte efectos la notificación de la sentencia recurrida, el plazo para recurrir las resoluciones definitivas del Tribunal Fiscal de la Federación es de 15 días de acuerdo con el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

El hecho de que las normas de referencia establezcan que el recurso aludido se interpondrá ante el Poder Judicial modificó la competencia de la Sala Superior del Tribunal Fiscal que hasta el 15 de enero de 1988, era competente para conocer de un recurso de revisión que debía agotar previamente las autoridades administrativas en general y las fiscales en particular, antes de ir al recurso de revisión fiscal ante el Poder Judicial. (artículo 249 y 250 del Código Fiscal de la Federación y 15 fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación).

Respecto de las reformas al Código Fiscal de la Federación, se dijo en la exposición de motivos de la Iniciativa del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroega Disposiciones Fiscales, entre otras, de dichos ordenamientos que:

"2. Reducción de instancias procesales y regionalización completa de la justicia fiscal.

El segundo grupo de medidas propone reducir el número de instancias procesales a la vez que simplificar el sistema, medidas entre las que destaca la reforma a la regulación del recurso de revisión y las que antes se han comentado para fusionar instancias sucesivas.

Al respecto, se fusionan los recursos de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y el de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito que toca interponer a la Administración Fiscal en un sólo recurso que establece, con vigencia a partir del 15 de enero próximo el artículo 104 fracción I-B de la Constitución.

La modificación que se propone tiene las siguientes ventajas:

La eliminación de una etapa procesal, con su consecuente influencia en la simplificación y prontitud del proceso.

La impugnación de la Administración Fiscal será ante el mismo Tribunal que conozca del juicio de amparo que, en su caso, promuevan los particulares.

La interposición del recurso por el órgano encargado de la defensa jurídica de la autoridad asegura que ésta atribución, tan importante para la defensa de las autoridades, se hará con la seriedad y profundidad que exijan los casos que así lo ameriten.

La tramitación paralela y simultánea del amparo directo y de la revisión en los casos en que coincidan su interposición.

La unidad de decisión y la congruencia en las resoluciones.

La resolución definitiva de la controversia en la región en que surge, al sustituir la revisión en la Ciudad de México por una revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito establecidos en todo el territorio nacional, lleva hasta sus últimas consecuencias la regionalización de la justicia fiscal federal, misma que tuvo un avance importante en la vigente Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que regionalizó la primera instancia del juicio, que se sustancia y resuelve ahora por sus Salas Regionales.

Para asuntos que por su características especiales deban ser examinados con mayor individualidad y cuidado se prevé que la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación pueda, siguiendo los lineamiento de la facultad de atracción en el juicio de amparo, resolver el asunto una vez concluida la instrucción.

Es propósito básico de la reforma Constitucional que sean los Tribunales Colegiados de Circuito los que fijen el criterio definitivo de la legalidad.

Congruente con esta reforma se estima necesario modificar la regulación de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, para señalar las vías y el procedimiento para establecerlas, dado que el recurso de revisión, principal organismo para su actual integración, ya no será competencia de la Sala Superior, conforme a la reforma.

Se propone un sistema de precedente, los cuales deberán ser publicados en la Revista del Tribunal.

La jurisprudencia se formará por la Sala Superior al decidir el criterio que deba prevalecer entre el sustentado en el precedente y el contenido de la sentencia que deje de aplicarla también se prevé la modificación de la jurisprudencia cuando la Sala

Superior admita las razones expresadas por una Sala Regional que funden y justifiquen el cambio.

La jurisprudencia así concebida permitirá una depuración apropiada de los criterios de interpretación legal en la materia así como el avance y perfeccionamiento de las instituciones fiscales.

Se propone en forma paralela, desaparecer el recurso de queja para evitar que los litigios se concentren en la Ciudad de México, incluyendo el juicio de amparo contra las sentencias que lo resuelven. De esta manera se suprime una instancia innecesaria, pues además la uniformidad definitiva de criterios se logrará a través de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

Se simplifican las instancias administrativas previas a la impugnación formal, que se encuentran relacionadas en forma sucesiva.

Seguendo este principio, se propone suprimir la inconformidad contra las actas parciales, ya que el particular tiene plena oportunidad de inconformarse contra los hechos u omisiones consignados en el Acta Final.

A partir de la resolución administrativa que determine una contribución, el proceso tendrá dos instancias, el juicio fiscal seguido ante las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación; y el amparo directo o la revisión o ambos a la vez ante el Tribunal Colegiado del Circuito competente.

Además, se logra la regionalización integral de la justicia fiscal, propiciada por la reforma al artículo 104 Constitucional.

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene regionalizada la primera instancia del juicio fiscal de que conocen sus Salas Regionales, gracias a las bases establecidas en su Ley Orgánica vigente desde agosto de 1978.

Es necesario completar la descentralización de la justicia fiscal mediante la regionalización del recurso de revisión, circunstancia que esta Iniciativa plantea, con congruencia con la reforma Constitucional de mérito que modifica la competencia del Poder Judicial de la Federación.

Otra de las reformas es la que propone requerir a las afianzadoras comerciales cuando garanticen crédito

fiscales disolutos, por la autoridad ejecutora respectiva, con lo cual se logra que la posible controversia se lleve en la región para que no se concentre, como ocurre ahora, en la Ciudad de México."

B). En el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1971, se publicó la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, misma a través de la cual se creó el citado órgano jurisdiccional.

En la Exposición de Motivos de dicha Ley se dijo que:

"Con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz, se propone la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; la justicia que se imparta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá ser expedita, pronta y pública. Además, siempre será carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal en bien del quejoso suplirá las deficiencias de las demandas, lo que especialmente se propone en beneficio de las clases económicamente desvalidas, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.

El sistema de justicia administrativa que se establece, permite al pueblo un acceso directo, sin formalismos, a un sistema en donde, en forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, se encuentran los mejores medios para lograr los fines de la justicia.

Tendrán acción ante el Tribunal los individuos presuntamente agraviados y serán causas para ocurrir ante él, la incompetencia de la autoridad; el incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento; la violación de la ley o el no haberse aplicado la debida; la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar, tratándose de actos discrecionales y el retraso en la contestación a una pretensión particular."

Cuando se creó el órgano aludido, la fracción I del artículo 104 Constitucional que autorizaba la creación de Tribunales Administrativos, como ya ha quedado precisado establecía

textualmente en su segundo párrafo que:

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

No obstante que cuando se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se tenía ya la experiencia en cuanto a las controversias que surgieron en torno a la Constitucionalidad del establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, no hubo una reforma Constitucional previa a la expedición de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo que motivó al igual que en el caso del órgano federal mencionado, se dudará de la Constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Lo anterior, en virtud de que no obstante que como ha quedado precisado si bien en 1971, la Constitución Mexicana autorizaba expresamente la creación de tribunales administrativos que dirimiran las controversias que se suscitaban entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, la misma señalaba que ello sería a través de leyes federales.

Respecto de esta cuestión, Jorge Carpizo opinó que como la fracción I del referido artículo 104 que dice:

"Leyes Federales, se ha interpretado que esta materia es federal, que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, sólo pueden ser creados por ley federal, con lo que excluye la existencia de estos Tribunales en las entidades federativas y en el Distrito Federal y las controversias entre un particular y el gobierno del Distrito Federal -se afirma- sobre un acto administrativo de éste, será competencia de un Tribunal Federal Administrativo.

Con base en el anterior criterio, se puede sostener que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es anticonstitucional ya que fué creado por una Ley Local y la Constitución reserva este campo a las leyes Federales.

Nosotros no estamos de acuerdo con los criterios anteriores: en primer lugar, la fracción I del artículo 104 no federalizó la existencia de los Tribunales de lo

Contencioso Administrativo, sino que únicamente faculta para que las leyes federales puedan instituir estos Tribunales con competencia definida: dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares.

Si al anterior enunciado le aplicamos nuestro artículo 124 Constitucional: que las facultades que no se otorgan expresamente a los funcionarios federales están reservadas a los Estados, se aclara el problema. La Constitución es precisa y sólo otorga competencia a la Federación respecto a los actos de la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, por lo que dirimir los conflictos entre la Administración Pública de las Entidades Federativas y los particulares es competencia de estas últimas.

En nuestra opinión, este supuesto problema es claro y no implica mayor dificultad: de acuerdo con los artículos 104 y 124 Constitucionales, las Entidades Federativas tienen la facultad de crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

El problema respecto al Distrito Federal no es tan claro porque el Congreso de la Unión está facultado para expedir la legislación del Distrito Federal y entonces esas leyes serían locales, pero la Constitución expresamente está diciendo que éstos tribunales se crearán en el Distrito Federal únicamente a través de leyes federales.

Aunque el problema sería realmente tratar de determinar la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal, nosotros abarcamos este tema que ya sobrepasaría en mucho los límites de este ensayo, pero nos circunscribimos a sostener la Constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por las siguientes razones:

I). El Presidente de la República tiene a su cargo, el gobierno del Distrito Federal y el Congreso de la Unión está facultado para legislar en todo lo concerniente al mismo. Es decir, las autoridades mencionadas son federales.

II). Por tanto, formalmente, toda norma que emana del Congreso de la Unión es de naturaleza federal.

III). Pero existen leyes federales de aplicación local que son todas las relacionadas con el Distrito y Territorios Federales.

IV). En la fracción I del artículo 104 se hubiera podido decir sólo leyes pero se agregó federales por razones de precisión, ya que si únicamente se hubiera dicho leyes, hubiera podido existir una confusión -aunque no fundada- en el sentido de que las entidades federativas pudieran expedir leyes para regular lo contencioso administrativo federal.

Además, podemos apuntar un criterio no formal como los anteriores:

V). Las funciones y competencia del Congreso de la Unión en cuanto legisla para el Distrito Federal, se asemejan a las de una legislatura local, porque tiene que respetar su competencia federal. Es decir, al Congreso de la Unión legislando para el Distrito Federal hay que aplicarle el artículo 124 Constitucional, o sea, el Congreso de la Unión no puede expedir una Ley del Trabajo o un Código de Comercio para el Distrito Federal, precisamente porque es materia federal de aplicación nacional, pero este cuerpo legislativo, puede legislar sobre leyes civiles y penales para el Distrito Federal porque está dentro de su competencia, porque es campo no federal y aunque la Ley del Congreso formalmente es federal, en éstos casos, es únicamente de aplicación local.

Luego la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo es facultad de las entidades federativas dentro de su competencia, en esta forma el Congreso de la Unión si puede expedir una ley creando Tribunales de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal.

No desconocemos que los argumentos anteriores son discutibles, pero en virtud de estar convencidos de su validez, nos atrevemos a confirmar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tiene su base Constitucional en la fracción I del artículo 104 de la norma suprema de 1917". (48)

A pesar de que la opinión citada es respetable, no compartimos el punto de vista que expresa, en el sentido de que la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se apegó al texto Constitucional, pues por una parte, si la fracción I del artículo 104 de nuestro máximo ordenamiento legal hablaba en 1971 de leyes federales, es innegable que reservó la competencia para conocer de las contiendas administrativas a los tribunales federales, en tanto que son éstos los únicos que pueden ser creados por una ley federal, expresión que es la que utilizaba la norma Constitucional aludida.

(48) Jorge Carpizo. Rev. del Trib. Cont. Advo. del D.F. No. 1.

No obsta para llegar a la conclusión anterior, el que se estime que el Congreso de la Unión al expedir leyes para el Distrito Federal, actúa también como órgano federal, pues en el caso, consideramos que aunque dicha postura pudiera ser válida, de la norma en comentario, se desprende sin lugar a dudas que el constituyente quiso que fuera un tribunal federal el que tuviera a su cargo la solución de las contiendas administrativas que surgieran entre el Distrito Federal y sus gobernados, al hablar expresamente de leyes federales.

Corroboran lo antes mencionado, el hecho de que durante varios años el Tribunal Fiscal de la Federación conoció los asuntos que versaban sobre controversias fiscales del Distrito Federal.

Con la reforma de que fué objeto la Constitución en 1987, misma que entró en vigor el 15 de enero 1988, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo adquirió una plena e inegable constitucionalidad, reforma que por otra parte, confirma nuestra postura en el sentido de que el referido tribunal surgió con vicios de inconstitucionalidad.

A partir de la fecha aludida, como ya ha quedado mencionado, se adicionó una fracción XXIX-H al artículo 73 Constitucional, por virtud de la cual se autorizó al Congreso de la Unión para emitir leyes que instituyeran Tribunales de lo Contencioso Administrativo que tengan por objeto dirimir las controversias que se suscitan entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares.

El artículo 104 Fracción I-B, como ya se dijo establece un recurso de revisión en contra de las resoluciones definitivas que dicte el órgano en comento.

Este recurso puede ser hecho valer por las autoridades del Departamento del Distrito Federal con posterioridad al recurso que debe agotar, al igual que los particulares, ante la Sala Superior del multicitado Tribunal.

4. Tanto la Federación como el Distrito Federal cuentan con órganos jurisdiccionales para conocer del procedimiento contencioso administrativo, el cual como ya se dijo, tiene como finalidad la de dirimir las controversias que se suscitan con motivo de la emisión de actos administrativos.

A). Así, por lo que se refiere a la materia federal, corresponde al Tribunal Fiscal de la Federación, el conocimiento de tales contiendas.

Este Tribunal que en su origen conocía única y exclusivamente de actos derivados o mejor dicho, relacionados con la materia fiscal, de donde incluso derivó su nombre, ha visto

ampliada su competencia con el transcurso del tiempo de tal forma que actualmente conoce de controversias por la aplicación de actos administrativos de autoridades no fiscales.

a). Las cuestiones relativas a la competencia de dicho órgano se regulan en su Ley Orgánica.

Al efecto, el artículo 23 de dicha Ley establece:

"Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien 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 percibidos por el Estado.

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 registrado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación sea diversa de la que le fué 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, 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 Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX. Las que requieran el pago de garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros; y

X. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal."

b). De acuerdo con los artículos 11 y 20 a 22 de su Ley Orgánica, el Tribunal Fiscal de la Federación se integra por una Sala Superior y por dieciséis Salas Regionales, seis de ellas ubicadas en el Distrito Federal y las restantes en diferentes partes de la República.

La Sala Superior está integrada por nueve Magistrados, pudiendo sesionar con seis de ellos.

Las Salas Regionales se integran por tres Magistrados cada una, uno de los cuales funge como Presidente.

La Sala Superior tiene en la actualidad una competencia similar a la de las Salas Regionales, pues en los términos de los artículos 15 de la Ley Orgánica del Tribunal y 239 bis del Código Fiscal de la Federación es competente para resolver los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones que se mencionan en el artículo 23 cuando por sus características especiales así lo ameritan. Estas características son las siguientes:

1. Que el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal elevado al año.

2. Que para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

La Sala Superior puede conocer de oficio estos casos, a petición fundada de la Sala Regional que corresponda o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el primer caso, la Sala Superior comunicará dicha cuestión a la Sala Regional antes de la admisión de la contestación de la demanda. En el segundo la Secretaría podrá presentar su petición antes de que se acuerde la admisión

aludida, en escrito dirigido a la Sala Superior por conducto de la Sala Regional respectiva, debiendo acompañar las constancias necesarias.

Tratándose de las Salas Regionales las mismas propondrán a la Sala Superior el conocimiento del asunto, acordando en el auto de admisión de la contestación, el envío de la petición a dicha Sala.

Si la Sala Superior decide conocer de un juicio, la Sala Regional correspondiente, notificará dicha cuestión personalmente a las partes, las cuales deberán señalar domicilio para oír notificaciones en la sede de la Sala Superior y en su caso, autorizar a una persona para recibir las. Tratándose de las autoridades fiscales, éstas podrán designar a un representante, quedando tanto éstas como los particulares apercibidos de que de no hacerlo las subsecuentes notificaciones les serán hechas por lista.

Asimismo, es competente la Sala Superior para fijar la jurisprudencia del Tribunal Fiscal, de acuerdo con el artículo 261 del Código Fiscal Federal, la jurisprudencia del Tribunal Fiscal se fija cuando:

1. La Sala Superior sustente en tres sentencias relativas a juicios con características especiales, idéntico criterio, sin que el mismo sea interrumpido por otro en contrario.

2. La Sala Superior establezca la tesis que debe prevalecer tratándose de sentencias que dejen de aplicar algún precedente o que sean contradictorias entre sí.

Constituyen precedente las tesis contenidas en las sentencias que dicten las Salas Regionales. Igualmente constituye precedente para el Tribunal, a partir de su publicación en la Revista del mismo, las tesis que sustente la Sala Superior al resolver juicios con características especiales.

Tratándose de precedentes; las Salas Regionales pueden sustentar criterios distintos a los expresados en los mismos, señalando en la sentencia las razones por las que dejan de aplicarlos, debiendo enviar a la Sala Superior copia de la sentencia respectiva para que decida cual debe prevalecer.

La jurisprudencia del Tribunal es obligatoria, tanto para la Sala Superior como para las Regionales, aunque puede ser modificada por aquella a petición de los Magistrados que las integran o de las Salas Regionales, cuando existan razones que lo justifiquen.

Si las Salas Regionales contravienen la jurisprudencia de la Sala Superior, solicitará a los Magistrados que hubieran votado a

favor de la resolución o sentencia correspondiente, que le rindan un informe y una vez confirmado el incumplimiento los apercibirá, sancionándolos en caso de reincidencia.

Además de lo señalado anteriormente, la Sala Superior es competente de acuerdo con el artículo 15 de su Ley Orgánica, para designar al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación que también lo será de la Sala Superior; dirigir la buena marcha del tribunal; nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor, etc.

B). Tomando la experiencia del Tribunal Fiscal de la Federación, se han creado en nuestro país otros tribunales administrativos encargados de resolver controversias suscitadas entre las autoridades de la Administración Pública de carácter local, esto es, autoridades dentro del Ejecutivo de los diversos Estados de la República y los administrados.

Entidades como Jalisco, Hidalgo, Sonora, Sinaloa, Estado de México y Guanajuato, cuentan actualmente con ordenamientos jurídicos que regulan la organización, competencia y el procedimiento contencioso de tribunales administrativos encargados de impartir justicia en los conflictos que surjan por actos administrativos dictados por las autoridades administrativas locales y los particulares.

En el Distrito Federal es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del propio Distrito, el órgano competente para dirimir los conflictos aludidos.

Dicho Tribunal como ya lo comentamos, fue creado en el año de 1971 por virtud de la Ley que lleva a su nombre y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971.

a). El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se integra por una Sala Superior y por tres Salas ordinarias.

Forman parte de la Sala Superior cinco Magistrados cada una, siendo Presidente uno de ellos.

El Tribunal cuenta también con un Secretario General de Acuerdos, uno general de compilación y difusión, así como los Secretarios necesarios para el despacho de los asuntos y una defensoría de oficio.

b). De conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley del referido Tribunal, sus Salas son competentes para conocer de los siguientes asuntos:

"Art. 21. Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I. De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

II. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause un agravio en materia fiscal;

III. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de 30 días naturales, a las promociones presentadas ante ella por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

IV. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que se dicten;

V. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

VI. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; y

VII. De los demás que señalen esta Ley."

5. Como señalamos anteriormente, existe una gran similitud entre la competencia y organización del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por ello, en este apartado veremos como se desarrolla el procedimiento administrativo en sus diferentes fases o etapas, refiriéndonos al que se encuentra regulado en el Código Fiscal de la Federación y señalando las similitudes y diferencias que existen respecto del procedimiento contemplado en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con el fin de abarcar al mismo tiempo ambos procedimientos.

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, señala que son partes en juicio.

1. El demandante que puede ser cualquier persona física o moral, incluidas las autoridades fiscales federales.

2. Los demandados tienen ese carácter:

- a). La autoridad que dicte la resolución impugnada.
- b). El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- c). 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.

En todo caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas emitidos con fundamento en Convenios o Acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales.

- d). El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión que se demanda.

En lo concerniente al procedimiento contencioso del Distrito Federal, existe cierta similitud en cuanto a las partes en juicio, sin embargo, desde el punto de vista de las autoridades, se señalan únicamente a las dependientes del Departamento del Distrito Federal.

Lo anterior, en virtud de que el referido tribunal como su nombre lo indica, sólo puede conocer de controversias administrativas iniciadas en contra de actos emitidos por autoridades del propio Departamento. Así, son partes en el juicio.

1. El actor que puede ser cualquier persona física o moral, incluyéndose a las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

2. El demandado, tienen este carácter:

- a). El Departamento del Distrito Federal, representado por su titular.

- b). Los Delegados del propio Departamento, los Directores Generales dependientes a éste a cuya área de competencia corresponda la resolución o acto impugnado o su ejecución, mismos que al contestar lo harán por sí y en representación del Titular del Departamento.

- c). Las autoridades ordenadoras o ejecutoras de los actos que se impugnen.

- d). Los particulares a los que favorezca la resolución cuya nulidad se demande.

3. El tercero perjudicado.

La demanda tratándose del juicio de nulidad federal, debe presentarse por escrito directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción radica la autoridad que emitió la resolución impugnada. En el caso de las resoluciones dictadas por autoridades Fiscales del Distrito Federal, dicha demanda debe presentarse ante la oficialía de partes común de las Salas Regionales Metropolitanas.

El plazo para la presentación de la demanda es de 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda puede también enviarse por correo certificado con acuse de recibo, éste siempre que el demandante tenga su domicilio fuera de la población de la sede de la Sala, debiendo en este caso, hacerse el envío desde el lugar de residencia del demandante.

Por lo que se refiere a las autoridades, las mismas pueden demandar la nulidad de resoluciones favorables a los particulares dentro de los cinco años siguientes a la fecha de emisión de la resolución a menos que la misma haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el cual el citado plazo empezará a correr a partir de la cesación de tales efectos, debiendo los efectos de la sentencia en caso de ser total o parcial desfavorable al particular, retrotraerse a los cinco años anteriores a la presentación demanda.

Cabe señalar que si el interesado fallece durante el plazo para iniciar el juicio éste se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la contestación.

Los requisitos que debe contener la demanda son los siguientes:

1. El nombre y domicilio del demandante.
2. La resolución que se impugna.
3. La autoridad o autoridades demandadas, o el nombre y domicilio del particular demandado.
4. Los hechos que motiven la demanda.
5. Las pruebas que ofrezca.

Si se ofrecen las pruebas pericial o testimonial, deben precisarse los hechos sobre los cuales deben versar, señalándose los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

Si se omiten éstos datos, tales pruebas se tendrán por no ofrecidas.

6. La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.

7. El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.

Si se omiten los requisitos señalados en los puntos 1, 2, 3 y 4, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.

Al escrito de demanda, se deben acompañar los siguientes documentos:

1. Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anejos para el Titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, a que se refiere el citado artículo 198, o en su caso, una copia para el particular demandado.

2. El documento con el que se acredite la personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no se gestione en nombre propio.

3. El documento en que conste el acto impugnado o en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

4. La constancia de notificación del acto impugnado, a menos que el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación se hizo por edictos deberá señalarse la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que esta se hizo.

5. El cuestionario que debe desahogar el perito, mismo que deberá ir firmado por el demandante.

6. Las pruebas documentales que se ofrezcan.

Cuando no se adjunten a la demanda los documentos señalados, el Magistrado Instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas, si la omisión se trata de los señalados en los puntos 1 a 4 la demanda se tendrá por no presentada.

En el procedimiento contencioso administrativo ventilado ante el Tribunal del mismo nombre, el plazo para la presentación de la demanda es de 15 días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

Los requisitos de la demanda son similares a los que exige el Código Fiscal de la Federación, excepto en cuanto a la manifestación de los agravios que causa el acto impugnado, pues la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala que el actor deberá efectuar la descripción de

los hechos y de ser posible los fundamentos de derecho lo que permite al Tribunal suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos que versen exclusivamente en materia fiscal de conformidad con el artículo 79 fracción III de la Ley que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El término para contestar la demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con el artículo 212 del Código Fiscal Federal, es también de 45 días hábiles contados a partir del emplazamiento respectivo.

El mismo término se establece para la contestación a la ampliación de demanda, contados a partir de que se notifique el acuerdo que admite la ampliación de la misma.

Si no se produce la contestación, o bien, no está referida a todos los hechos, se tendrán como ciertos lo que el actor impute de manera precisa al demandado, a menos que resulten desvirtuados de las pruebas rendidas, o por hechos notorios.

Tratándose de varios demandados, el término para su contestación correrá de manera individual.

La contestación debe contener:

1. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
2. Las consideraciones que a juicio del demandado impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
3. Se debe referir a cada uno de los hechos que el actor le impute de manera expresa al demandado, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o bien, exponiendo como ocurrieron según sea el caso.
4. Los argumentos por medio de los cuales, se demuestre la ineficacia de los agravios.
5. Las pruebas que ofrezca.

Igualmente, si se ofrece prueba pericial o testimonial, se deben precisar los hechos sobre los que debe versar y deberán señalarse los nombres y domicilios de los peritos o de los testigos, sin estos señalamientos se tiene por no ofrecidas dichas pruebas.

Además de los requisitos señalados, existen documentos que el demandado debe anexar a su contestación, tales como:

1. Copias de la contestación y de los documentos que acompaña, los cuales serán para correr traslado al demandante y para el tercero en el caso de que exista.

2. El documento en el que acredite la personalidad, cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

3. El cuestionario que debe desahogar el perito el cual deberá ir firmado por el demandado.

4. Las pruebas documentales que ofrezca.

Para los efectos de los documentos que se deben anejar a la contestación, son aplicables las reglas establecidas para la demanda, es decir, si no se adjuntan los documentos señalados en los puntos 1 a 4, se tendrá por no presentada la contestación de la demanda.

El artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, señala que en la contestación de la demanda, las autoridades no podrán cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

Tratándose de resolución negativa ficta, la autoridad deberá expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma, asimismo, en la contestación de demanda las autoridades pueden allanarse a la pretensión del actor o realizar la revocación de la resolución impugnada. El allanamiento o revocación podrá hacerse también hasta antes del cierre de la instrucción.

En el procedimiento que se ventila ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la contestación de demanda debe llenar requisitos similiares a los de la demanda, con la salvedad de que se deben hacer valer en primer término, las cuestiones de improcedencia y sobreseimiento y hacer referencia a los hechos señalados por el actor, citando los fundamentos legales que se consideren aplicables al caso y ofrecerse las pruebas que se estimen pertinentes.

Si la demanda no se contesta dentro del término de 15 días, el Tribunal declarará la preclusión correspondiente considerando confesados los hechos salvo prueba en contrario.

Tanto en los juicios que se ventilan en el Tribunal Fiscal de la Federación como ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, existen causales de improcedencia y sobreseimiento contempladas en los ordenamientos que regulan el procedimiento contencioso, las cuales, impiden que se resuelva el fondo de la controversia, por encontrarse un impedimento para ello.

El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, dice que el juicio es improcedente:

1. Cuando no se afectan los intereses jurídicos del demandante.

2. Cuando el acto que se impugne no sea de los que corresponde conocer al Tribunal Fiscal de la Federación.

3. Cuando se trate de un acto que haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal de la Federación, siempre que en este caso exista identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aun cuando se aleguen violaciones diversas.

4. Cuando exista un consentimiento respecto del acto impugnado. En materia fiscal como en materia netamente administrativa, se entiende que hay consentimiento única y exclusivamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal dentro de los plazos que señala el Código citado.

5. En el caso de que se impugne un acto el cual es materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución por la autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

6. Si el acto impugnado puede ser combatido por algún recurso administrativo con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

7. En contra de actos conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Para estos efectos, se entiende que hay conexidad cuando se den las causas de acumulación que se establece en el artículo 219 y que consisten en que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios, cuando siendo diferentes las partes invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto y además, que independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

8. También es causal de improcedencia del juicio, el hecho de que se pretendan impugnar actos que previamente han sido combatidos en un procedimiento judicial.

9. Asimismo, cuando se pretenden impugnar ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente, tal es el caso de algunas circulares dictadas por las autoridades

administrativas, las cuales son dirigidas a los particulares y contienen instrucciones de carácter general.

10. Por ultimo, se señalan como causales de improcedencia el hecho de que no se haga valer ningún agravio, cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado así como en todos aquellos casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal de la Federación o las leyes especiales.

El sobreseimiento del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación se puede decretar siempre que se den las siguientes hipótesis:

1. El demandante se desista de la acción intentada.
2. Durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia mencionadas anteriormente.
3. Cuando el demandante muera durante la tramitación del juicio, siempre que su pretensión sea de carácter intransmisible o bien, su muerte deje sin materia el proceso.
4. Cuando la autoridad demandada deje sin efectos el acto impugnado y en todos los demás casos en que por disposición legal exista un impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo del negocio.

De acuerdo con el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, el sobreseimiento del juicio puede darse en forma total o en forma parcial.

Por su parte, las causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio que se establecen en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, son similares a las señaladas anteriormente, con las modalidades aplicadas a las autoridades del Departamento del Distrito Federal, agregando dos causales de sobreseimiento un tanto distintas a las señaladas en el Código Fiscal Federal y éstas consisten en que la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del acto o revocado el acto.

A diferencia del procedimiento llevado a cabo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los juicios de que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación, no existe una audiencia para el desahogo de las pruebas aportadas, sino que éstas se desahogaran durante el término que abarque la instrucción, en los términos del artículo 235 que establece que el Magistrado Instructor, diez días después de que haya cumplido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, se notificará por lista a las parte que tienen un término de cinco días para

formular alegatos por escrito, los cuales si se presentan en tiempo existe obligación de ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa.

Terminada la instrucción, se debe proceder a dictar sentencia.

En el procedimiento contencioso administrativo, del cual conoce el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, aún se conserva la fase procesal de la audiencia en el juicio, cuyo objeto según señala el artículo 73 es el de desahogar en los términos de la Ley respectiva las pruebas que hayan sido debidamente ofrecidas, oír los alegatos y dictar sentencia en el negocio.

La falta de asistencia de las partes no impide la celebración de la audiencia.

En el día y hora que se hayan señalado para la celebración de la audiencia, presentes los tres integrantes de la Sala con esta se constituirá en audiencia pública debiendo el Secretario llamar a los litigantes, peritos y demás personas y testigos que por disposición legal deban intervenir en el juicio y se determinará quienes deben permanecer en el salón y quienes en lugar separado por ser introducido.

La recepción de las pruebas en la audiencia se sujeta a las reglas previstas en el artículo 75 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las cuales son:

Sólo se admitirán las pruebas que se relacionen con los puntos controvertidos y que se hubieren ofrecido en la demanda o en la contestación, salvo el caso de pruebas supervenientes.

No se admitirán las pruebas que el actor hubiese omitido rendir dentro del procedimiento administrativo, salvo las supervenientes o aquellas que el actor no hubiese rendido ante la autoridad administrativa por causas que no le sean imputables.

Tratándose de la prueba pericial el Dictámen se puede rendir por escrito o en forma oral, pudiendo las partes y la Sala formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con los puntos sobre los que dictaminen.

Las preguntas que se formulen deben tener relación directa con los puntos controvertidos y formularse de manera clara y precisa, procurando que cada una comprenda sólo un hecho.

El examen de los testigos debe hacerse en presencia de las partes, pudiendo la Sala hacerles preguntas que estimen necesarias, amén de que en el acta que al efecto se levante, basta con que se asienten las respuestas a las preguntas formuladas a los testigos.

Concluido el desahogo de las pruebas, las partes en la audiencia pueden formular alegatos, hecho lo cual, se procederá a dictar sentencia en el juicio, ya sea en la misma audiencia o con posterioridad si existe un gran número de constancias en el expediente correspondiente.

En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, son admisibles toda clase de pruebas, salvo la confesión de las autoridades mediante resolución de posiciones, pudiendo presentarse las pruebas supervenientes siempre que no se haya dictado sentencia, caso en el cual, el Magistrado Instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en cinco días exprese lo que a su derecho convenga (art. 230 Código Fiscal Federal).

Asimismo, el Magistrado Instructor está facultado para acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

Tratándose de la prueba pericial, en el auto que recaiga a la contestación de demanda o a la aplicación de esta, se requiere a las partes para que presenten a sus peritos dentro de un plazo de diez días a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, quedando apercibidos de que si no lo hace sin justa causa o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de Ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya dado cumplimiento al requerimiento (art. 231 del Código citado).

Cuando el Magistrado Instructor estime que debe presidir la diligencia y la naturaleza de ésta lo permita, señalará el día y hora para el desahogo de la prueba, pudiendo pedir a los peritos las declaraciones que estime pertinentes y exigirle la práctica de nuevas diligencias.

El plazo mínimo para la presentación del dictámen, es de quince días.

El perito puede ser sustituido por una sola vez, por causa que lo justifique.

Si los Dictámenes de los peritos de las pruebas son distintos, podrá nombrarse un perito tercero de entre los que tengan adscritos la Sala, salvo que no hubiese perito adscrito a la ciencia o arte sobre la cual debe versar el peritaje, pues en

este caso, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir el Dictámen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando el perito tercero que se designará deba ser valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria quedando las partes obligadas a cubrir sus honorarios.

Los testigos deben ser presentados por el oferente de la prueba, salvo que este no pueda presentarlos, caso en el cual, el Magistrado Instructor los citará (art. 232 del Código Fiscal de la Federación).

Deberá levantarse un acta pormenorizada de los testimonios, pudiendo el Magistrado y las partes, formular a los testigos preguntas relacionadas con los hechos controvertidos y aclarar cualquier respuesta. Las autoridades rendirán sus testimonios por escrito.

Las autoridades fiscales están obligadas a expedir los documentos que les soliciten las partes para que éstas puedan exhibirlos como prueba (art. 233 del Código Fiscal Federal).

El artículo 234 del ordenamiento antes citado dice que: hacen prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales, que no admiten prueba en contrario y los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos a menos que en éstos últimos se contengan declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, ya que en este supuesto los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Se entiende como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas que se levanten con motivo del ejercicio de facultades de comprobación por parte de las autoridades administrativas.

El valor de las pruebas distintas de las mencionadas quedan a la prudente apreciación de la Sala y si del enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas la Sala adquiere convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a las reglas antes mencionadas, debiendo fundar razonadamente su sentencia en lo que a éste se refiere.

Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es admisible toda clase de pruebas salvo la confesional y las que fueran contrarias a la moral o al derecho, pudiendo incluso la Sala, acordar de oficio el desahogo de las pruebas que estime conducentes para la mejor decisión del asunto, así como decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria.

Por su parte, las autoridades deben expedir a las partes con la debida oportunidad, las constancias que le soliciten.

Al ofrecerse la prueba pericial deben presentarse los cuestionarios correspondientes debiendo los peritos rendir su dictámen en la audiencia.

En cuanto a la prueba testimonial, se establece en el artículo 70 de la Ley del Tribunal, que no puede haber más de tres testigos por cada hecho y que éstos deben ser presentados por el oferente, salvo que éste manifieste la imposibilidad de hacerlo, caso en el cual, el Tribunal los mandará citar.

Terminada la instrucción, de acuerdo con el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación en el procedimiento ante el Tribunal Fiscal, se debe pronunciar sentencia, la cual será por unanimidad de votos de los Magistrados integrantes de la Sala.

Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, deben fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, aún cuando los conceptos de nulidad se refieran a formalidades o violaciones de procedimiento. En las sentencias podrán invocarse hechos notorios (art. 237 del Código Fiscal Federal).

Las Salas pueden corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad y demás razonamientos de las partes, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Procede la declaratoria de ilegalidad de una resolución combatida vía juicio de nulidad cuando (art. 238 del Código citado):

1. El funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva, resulta incompetente.

2. Cuando se hayan omitidos los requisitos formales exigidos por las leyes, afectandose las defensas del particular y ésto trascienda al sentido de la resolución impugnada.

3. Cuando el procedimiento adolezca de vicios que afecten las defensas del particular y trascienda en el sentido de la resolución impugnada.

4. Cuando los hechos que hayan motivado la resolución no se hubiesen realizado, fuesen distintos o se hubiesen apreciado en forma equivocada, así como cuando la resolución se hubiera dictado en contravención a las disposiciones aplicadas o se hubiesen aplicado en disposiciones indebidas.

5. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley los confiere.

Las sentencias en el juicio podrán (art. 239 del Código Fiscal de la Federación):

Reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad, ya sea lisa y llana o para determinados efectos.

En este último supuesto, se precisarán en la sentencia la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales, teniendo la autoridad la obligación de cumplir las sentencias en un plazo de cuatro meses.

En el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, concluido el desahogo de las pruebas y los alegatos, se dictará sentencia.

Las sentencias deben dictarse por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala que corresponda y debe contener:

1. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos y el examen y valoración de las pruebas rendidas mismos que quedan al arbitrio de las Salas salvo tratándose de documentos públicos, de la inspección judicial las cuales hacen prueba plena.

2. Los fundamentos en que se apoye la sentencia la cual debe concretarse a la resolución de la litis planteada.

3. Los puntos resolutivos, a través de los cuales podrá reconocerse la validez del acto impugnado o declararse su nulidad y establecerse el plazo para que la autoridad conteste en su caso, la petición del contribuyente o reponga el procedimiento.

Cabe señalar, que en el juicio que se comenta, existe la posibilidad de que se suplan las deficiencias de la demanda, salvo en materia fiscal, pues tratándose de ésta rige el principio de igualdad de las partes.

Una resolución de autoridad puede ser anulada cuando:

1. Haya sido emitida por autoridad incompetente.

2. No cumpla con las formalidades legales.

3. Se haya emitido en violación de una ley o como consecuencia de la falta de aplicación de la misma.

4. La resolución resulte arbitraria, desproporcionada, desigual o injusta.

Los recursos que se pueden hacer valer dentro del procedimiento contencioso administrativo federal, son el de reclamación y el de revisión (art. 242 a 244 del Código Fiscal de la Federación).

El primero de ellos, procede en contra de las resoluciones que desechen la demanda, la contestación o alguna prueba, decreten el sobreseimiento del juicio o rechacen la intervención del tercero. El plazo para la interposición de este recurso, es de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación respectiva.

Interpuesto el recurso se correrá traslado a la contraparte por un término igual de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga, debiendo la Sala respectiva dictar resolución sin más trámite, en un plazo no mayor de cinco días.

El recurso de revisión procede en contra de resoluciones de las Salas Regionales o de la Sala Superior del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, en contra de sentencias definitivas que sean adversas a los intereses de la Hacienda Pública Federal.

El recurso que se comenta, debe interponerse por escrito por la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada en el juicio.

El recurso debe interponerse ante los Tribunales Colegiados de Circuito Administrativo competente en la sede de la Sala Regional respectiva.

El término para su interposición es de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que surte sus efectos la notificación de la resolución o sentencia de que se trate.

Procede cuando el negocio es de importancia y trascendencia, salvo que la cuantía del mismo exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

Cuando el asunto es de cuantía inferior el recurso procede cuando el negocio sea de importancia y trascendencia debiendo el recurrente razonar esa circunstancia, para efectos de la admisión del recurso.

En materia de aportaciones de seguridad social, se presume que tiene importancia y trascendencia los asuntos que versen sobre la determinación de sujetos obligados o conceptos que

integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede interponer este recurso, cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la federación y a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación de Leyes y Reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Tratándose de juicios que versen sobre resoluciones emitidas por autoridades fiscales de las entidades federativas que se encuentren coordinadas en ingresos federales, el recurso de revisión únicamente puede ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los recursos que existen en los juicios seguidos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son el recurso de reclamación, el recurso de revisión, y existe un recurso contemplado en el artículo 86 de la Ley que rige al Tribunal, el cual carece de denominación y procede en contra de resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen el sobreseimiento y las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y ponga fin al procedimiento.

El recurso de reclamación procede contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualesquiera de las Salas o por los Magistrados.

Dicho recurso debe interponerse en el término de tres días contados a partir de la fecha de notificación del auto que se recurre, ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido. Una vez admitido el recurso, se da vista a las demás partes por el término de tres días para que manifieste lo que a sus intereses convenga.

Transcurrido el plazo, la Sala resolverá lo conducente.

El recurso contemplado en el artículo 86 de la Ley que rige al Tribunal, el cual como ya señalamos, carece de denominación, deberá ser interpuesto por escrito dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se imponga.

Al admitir el recurso, la Sala aludida, designará al Magistrado Ponente y mandará correr traslado a las demás partes para que en el término de cinco días expongan lo que sus intereses convenga. Vencido el término, el Magistrado Ponente deberá formular el proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.

El recurso de revisión que se encuentra contemplado en el artículo 87 de la Ley que rige el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, procede en contra de las resoluciones de la Sala Superior dictadas al resolver el recurso anteriormente señalado, cuando la misma sea contraria a los intereses de la Hacienda Pública del Distrito Federal, caso en el cual, las autoridades podrán interponer dicho recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El plazo para la interposición de este recurso por las autoridades es de quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se imponga, siempre que se trate de un asunto de importancia y trascendencia.

El recurso se interpondrá por escrito dirigido al Tribunal Colegiado, debiéndose exponer las razones que determinen la referida importancia y trascendencia del asunto de que se trate.

Se considerará que el asunto tiene las características requeridas para ser objeto del recurso, siempre que el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla establecida por el artículo 3 bis de la Ley de Amparo.

C A P I T U L O I I I

LA REVOCACION DEL ACTO IMPUGNADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL Y EN EL DISTRITO FEDERAL.

1. ACEPCIONES DEL VOCABLO REVOCACION. 2. CONCEPTO DE REVOCACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS. 3. IRREVOCABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES A LOS PARTICULARES. 4. REVOCACION DE ACTOS IMPUGNADOS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

1. Desde el punto de vista gramatical, la palabra revocación significa "acción y efecto de revocar." acto jurídico por el que se priva de validez a otro anteriormente otorgado, como testamentos, mandatos, donaciones, etc. y en los que son objeto de apelación, alzada, casación, etc.". (49)

En lo que se refiere a la materia civil, Rafael de Pina dice que la revocación es un "acto jurídico en virtud del cual una persona se retracta del que ha otorgado en favor de otro, dejándolo sin efecto, siendo posible únicamente en los de carácter unilateral como el testamento o el mandato. /Recurso de Revocación. (50)

Eduardo Pallares (51), señala a su vez, que "el diccionario dá las siguientes acepciones de esta palabra: anulación, casación, retractación y en general, hace referencia a actos unilaterales emanados de una voluntad que se rectifica. También significa anular o rescindir una resolución judicial".

Según Couture, el Juez puede revocar las resoluciones que llaman mero interlocutorias, y que nuestro Código califica como Decretos por ser de mero trámite, de simple impulso procesal, y las cuales no alcanzan la autoridad de la cosa juzgada.

Dicho poder de revocación o rectificación no es ilimitado, porque de otra manera se desnaturalizaría la marcha del proceso, que, por estar constituido de diversos periodos que se suceden los unos a los otros en forma irreversible, no conciente que la revocación tenga por efecto volver a un periodo anterior concluido definitivamente, dentro de este tipo de juicio el

(49) Diccionario Larousse.

(50) Rafael de Pina, Diccionario Jurídico, Ed. Porrúa S.A., México 1985. pág. 70.

(51) Eduardo Pallares. Diccionario de Derecho Procesal Porrúa S.A, México 1963, pág. 671.

México

Civil, Ed.

advenimiento de una etapa procesal opera la preclusión de la anterior, sin que sea posible el regreso a instantes o estadios ya concluidos, de lo que se sigue que el Juez no puede revocar un Decreto que pertenezca a un periodo anterior.

En el Derecho Privado Mexicano, el Juez no está autorizado para revocar de oficio sus propios decretos, ha de hacerlo cuando la parte interesada interponga el recurso de revocación y siempre que haya causa legal que funde esta última, el artículo 897 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, previene lo siguiente: "El Juez podrá variar o modificar las providencias que dictare sin sujeción estricta a los términos y formas establecidas respecto de la jurisdicción contenciosa.

No se comprenden en esta disposición los autos que tengan fuerza de definitivos y contra los que no se hubiere interpuesto recurso alguno a no ser que se demostrara que cambiaron las circunstancias que afectan el ejercicio de la acción".

De lo anterior, se desprende que la revocación implica como ya se señaló, dejar sin efectos un acto jurídico.

En el ámbito administrativo se da a la palabra citada la connotación apuntada, aunque los efectos de la misma son distintos según el acto de que se trata.

Como se verá más adelante, la revocación de actos impugnados en el juicio contencioso administrativo, tiene por objeto el dejarlo sin efectos cuando sean ilegales.

Desde el punto de vista doctrinal, son abundantes los estudios en cuanto a la revocación que han formulado diversos autores, los cuales coinciden en afirmar que la revocación es uno de los medios de extinción de los actos administrativos.

Aún los doctrinarios, tanto mexicanos como extranjeros sostienen unánimemente que es potestad de la administración pública el revocar sus actos, aunque no todos son coincidentes en cuanto a la terminología que utilizan al analizar dicha figura jurídica, e incluso, algunos de ellos no la analizan íntegramente.

En efecto, la generalidad de los autores coinciden en afirmar que es admisible la revocación por parte de la administración pública de sus actos administrativos válidos y que ésta puede darse por razones de oportunidad, de mérito o de conveniencia.

No obstante lo anterior, algunos autores omiten el análisis de la facultad de la propia administración, para extinguir sus actos viciados o ilegales, independientemente de que quienes

estudian esta facultad no siempre utilizan el término revocación, sino que sostienen que en este caso se están en presencia de una anulación de actos, la cual, puede ser llevada a cabo por las autoridades administrativas, o bien, por autoridades jurisdiccionales, denominación ésta como es evidente es equivocada y en consecuencia propicia confusiones.

En México Gabino Fraga (52), define a la revocación, como "...un retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superveniente".

Dicho autor, como se observa del análisis de su definición, estudia a la revocación refiriéndola única y exclusivamente a la facultad de la administración pública para extinguir actos administrativos válidos, es decir, de actos que surgieron a la vida jurídica reuniendo todos y cada uno de los requisitos legalmente exigido, cuestión esta, que se corrobora cuando en su obra titulada Derecho Administrativo, señala fundamentalmente, que la revocación es un acto de autoridad que procede cuando así lo exige el interés público y que para que dichos actos puedan ser revocados, se requiere "...en primer lugar, que la Ley admita la posibilidad de dejar sin efectos un acto administrativo válido". (53)

El propio autor señala que el principio general sobre el cual debe basarse la procedencia de la revocación de un acto administrativo, debe ser "...el de que una autoridad creadora del acto debe tener facultad para eliminarlo, cuando en un momento posterior a la emanación, se produce una divergencia o incompatibilidad entre el acto y el interés público." (54)

Así pues, y no obstante que como se verá más adelante, la legislación mexicana admite la revocación de actos administrativos por razones de legalidad, Gabino Fraga omite el estudio de esta cuestión.

Andrés Serra Rojas (55), por su parte, sostiene que "...la revocación administrativa es una manifestación de voluntad de la administración pública unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos de interés público o legalidad".

A pesar de que el citado autor considera en términos generales que la revocación de actos administrativos tiene por

(52) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa S.A, México 1973, décima quinta edición, pág. 314.

(53) Gabino Fraga. Op. Cit. pág. 318.

(54) Gabino Fraga, Op. Cit. pág. 318.

(55) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. p.337.

objeto eliminar o retirar de la vida jurídica actos administrativos válidos, admite también la posibilidad de que la administración pública revoque sus actos, cuando adolezca de algún vicio de carácter jurídico, señalando en éstos casos que se están en presencia de la revocación por motivos de legalidad.

Sayagués Laso, después de analizar diversas definiciones de la revocación, sostiene que la administración pública extingue sus actos por una declaración de voluntad, "...es decir, por otro acto administrativo" (56), y que dicha revocación puede producirse por razones de mérito a basarse en razones de legalidad.

Este autor estima que "...cuando la extinción del acto se produce por razón de mérito, el pronunciamiento de la administración implica una apreciación de oportunidad o conveniencia; en cambio, cuando se basa en razones de legalidad, constituye un juicio estrictamente lógico jurídico. En este último caso el razonamiento que desarrolla la administración es similar al que realizan los órganos jurisdiccionales, mientras que en el primer supuesto es muy distinto". (57)

De la revocación por ilegalidad, dice que : "... el acto administrativo afectado de irregularidades que producen invalidez, puede ser revocado de oficio o a petición de parte en cualquier momento" (58), y que "... los efectos de la revocación por ilegalidad se proyecta generalmente hacia el pasado".

Miguel S. Marienhoff, señala que la revocación es "...la extinción de un acto administrativo dispuesta por la propia administración pública, para satisfacer actuales exigencias del interés público o para restablecer el imperio de la legitimidad". (59)

De la lectura de dicha definición, se observa claramente que este autor al igual que Sayagués Laso, admite que la revocación de actos administrativos puede darse tanto por razones de oportunidad como por razones de ilegitimidad, o de ilegalidad, criterio éste que se confirma cuando el mismo señala que comparte la opinión de quienes han sostenido que "...la extinción del acto

(56) Enrique Sayaguez Laso, Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo Uruguay 1974, pág. 517.

(57) Enrique Sayaguez Laso, Op. Cit. pág. 516.

(58) Enrique Sayaguez Laso, Op. Cit. pág. 517.

(59) Citado por Juan Carlos Cassagne, El Acto Administrativo, Ed. Perrot, B.s. A.s. Argentina, 1981, pág. 374.

por razones de ilegitimidad puede efectuarla en determinado supuesto la administración pública y que en otros supuestos, debe efectuarla el órgano jurisdiccional". (60)

Dicho autor, señala que para establecer cuando procede la revocación por razones de ilegitimidad y cuando se extingue el acto administrativo por anulación, debe acudirse al ordenamiento jurídico positivo de cada país (61) lo que significa que no obstante él mismo admite que desde el punto de vista doctrinal es plenamente admisible el que la autoridad administrativa revoque sus actos, será la legislación la que establezca los casos, las circunstancias y condiciones en que la misma se podrá llevar a cabo.

Corroboran lo anterior, las afirmaciones de Marienhoff en el sentido de que "...concurriendo las circunstancias de que la ciencia jurídica señala, no hay razón que obste a la revocación de cualquier tipo de acto administrativo, es decir, a su extinción en sede administrativa" (62) y que por ende, pueden ser revocados entre otros, los actos de contenido individual o particular, los actos unilaterales de la administración pública, los actos reglados en aquellos casos en que al emitirlos, las autoridades no hubiesen actuado de acuerdo a lo requerido por las normas y en consecuencia, se hubiese violado el orden jurídico positivo.

Dicho autor señala también, que "...cuando la revocación de un acto es en favor del administrado va de suyo que es admisible" (63), ya que en esos casos, el administrado favorecido no podrá oponerse, pues el acto de revocación no le habría ocasionado agravio alguno. Aunque Bartolome A. Fiorini y Juan Carlos Cassagne, no dan en sus obras, Teoría Jurídica del Acto Administrativo respectivamente, una definición de la revocación, ambos admiten que es potestad de la administración pública la de revocar sus actos.

Efectivamente, si bien el primero de ellos no utiliza el término revocación, sino el de anulación, señala que "...la administración pública puede anular sus actos unilateralmente sin recurrir a la vía judicial y en esos casos, no tiene la necesidad de obtener conformidad de la parte afectada" (64), pudiendo hacerlo por medio de sus órganos de control a través de los recursos administrativos y en ocasiones en forma directa y

(60) Juan Carlos Cassagne. Op. Cit. pág. 375.

(61) Juan Carlos Cassagne. Op. Cit. pág. 380.

(62) Juan Carlos Cassagne, Op. Cit. pág. 381.

(63) Juan Carlos Cassagne, Op. Cit. pág. 382.

(64) Citado por Andrés Serra Rojas, Op. Cit. pág. 347.

oficiosa, debiendo destacarse sin embargo, que mientras la administración pública no anule un acto administrativo, aun cuando éste esté viciado, deberá ser ejecutado al existir la presunción de legalidad.

A su vez, Juan Carlos Cassagne, admite también, que la revocación es uno de los principales medios de extinción del acto en sede administrativa, señala que cuando un acto administrativo es revocado, la extinción que se produce opera retroactivamente, sin interesar que se trate de invalidez absoluta o relativa, debiendo tomar en consideración que la revocación es un acto jurídico que sólo es procedente en circunstancias excepcionales, toda vez que los actos administrativos son en esencia, irrevocables. (65)

El propio autor señala que para que pueda darse la revocación, es necesario que exista una norma que autorice a la administración pública al efecto; que se trate de actos individuales y concretos que hayan sido emitidos por la administración pública y declaren derechos subjetivos, pudiendo aceptarse únicamente las revocaciones de actos administrativos regulares cuando los administrados hubiesen conocido el vicio de que éstos se encuentran afectados y que dicha revocación los favorezca sin causar perjuicio a terceros, retrotrayéndose en aquellos casos de la revocación por razones de legalidad los efectos del acto revocatorio en principio al momento en que se dictó el acto que se invalida. (66)

De lo anteriormente señalado, se concluye que desde el punto de vista doctrinal, es plenamente válido que los actos emitidos por las autoridades administrativas puedan ser revocados por éstas, entre otros casos, cuando los mismos adolezcan de algún vicio, es decir, cuando resulten ilegales y en consecuencia causen un perjuicio al gobernado siendo caracteres de la revocación los siguientes:

a). Es un acto administrativo unilateral del Estado porque para que se opere y se haga efectivo no es necesario el consentimiento del administrado, ya que no se requiere en ningún momento el concurso de su voluntad.

b). Es de carácter declarativo porque "retrotraen las cosas que ellas tienen antes de la emisión del acto, ahora extinguido por ilegitimidad. Es decir, las cosas quedan en el estado que tienen antes de la emisión del acto que se revoque".

c). La revocación es un acto potestativo de la administración pública, y como tal, es irrenunciable, intrasferible e imprescriptible.

(65) Juan Carlos Cassagne. Op. Cit. pág. 371.

(66) Juan Carlos Cassagne, Op. Cit. pág. 372.

d). El acto revocatorio tiene valor probatorio pleno.

Por otra parte, también es necesario señalar que la revocación de los actos administrativos en sede administrativa, pueden competir, según lo dispongan los diversos ordenamientos, a la autoridad que emitió el acto que por virtud de la revocación se extingue, o bien, al superior jerárquico de este, debiendo desde luego, al igual que en todo acto de autoridad sujetarse a las formalidades legalmente establecidas.

Como se señaló en el Capítulo I de este trabajo, una de las características del acto administrativo la constituye la llamada presunción de legitimidad o legalidad que obedece al hecho de que se presume que el mismo ha sido emitido cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos para su formación, esto es, que se ha emitido legalmente.

Como consecuencia de lo anterior, el acto administrativo debe tenerse como válido mientras la autoridad competente no lo declare nulo. Esto significa que la presunción de legalidad es de carácter *juris tantum*, es decir, admite prueba en contrario, lo que implica por otra parte que el juzgador no puede declararla oficiosamente, sino que se requiere en todo caso el inicio por parte del sujeto afectado de una acción de nulidad o ilegalidad.

La cuestión anotada es de suma importancia en el ámbito fiscal y administrativo mexicano, pues a través de ella, se da la posibilidad al Estado de ejecutar sus actos hasta en tanto los mismos no sean impugnados y sus efectos suspendidos a través de los medios legalmente establecidos.

Por lo que se refiere concretamente a la materia fiscal, el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación en vigor, mismo que de acuerdo con lo que señala el diverso primero de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, es de aplicación supletoria en el ámbito fiscal del Distrito Federal, señala que: "los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven sus actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho".

De la norma transcrita, se desprende que la presunción de legalidad que se otorga a los actos administrativos en general, ha sido acogida también por la legislación fiscal, aunque con la limitante, misma que consideramos también operará en el ámbito administrativo, consistente en que es obligación de la autoridad probar los hechos que la motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, salvo que dicha negativa implique la afirmación de otro hecho.

Los actos administrativos favorables a los particulares, son aquellos que se emiten reconociendo un derecho a favor del gobernado. Su irrevocabilidad está íntimamente vinculada con el principio de legalidad de los actos de carácter administrativo.

Señalamos que hay una estrecha vinculación entre tales principios, porque la presunción de legalidad de los actos administrativos existe tanto para aquellos que deparan perjuicio al gobernado como tratándose de los que le son favorables, pues los mismos sólo pueden quedar insubsistentes previa su impugnación y consecuente reconocimiento de ilegalidad por los órganos competentes. Esta impugnación, como es lógico, la lleva a cabo en el primer caso, el gobernado afectado y en el segundo, la autoridad legalmente facultada al efecto.

El principio en comentario en materia fiscal se regula en los artículos 36 y 36 bis del Código Fiscal de la Federación, que dicen:

"Artículo 36. Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular, sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución".

"Artículo 36 Bis. Las resoluciones administrativas de carácter individual o dirigidas a agrupaciones dictadas en materia de impuestos distintos a los de comercio exterior, que otorguen una autorización o que, siendo favorables a particulares determinen un régimen fiscal, o se refieran a deducciones, surtirán sus efectos, en el caso, para el ejercicio para el cual se hubieren dictado.

Al concluir el ejercicio para el que se hubiere emitido una resolución de las que señala el párrafo anterior, los interesados podrán someter las circunstancias del caso a la autoridad fiscal competente para que dicte la resolución que proceda.

Este precepto no será aplicable a las autorizaciones relativas a pagos provisionales, prórrogas para el pago y aceptación y dispensa de garantías del interés fiscal".

Como se observa, las normas de referencia, hacen alusión al Tribunal Fiscal de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo, no por ello puede decirse que son inaplicables respecto de actos administrativos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, pues no debe perderse de vista que el Código Fiscal de la Federación suple las

deficiencias de las Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, tal y como se precisa en su artículo 10.

Por lo anterior, tratándose de los actos de las autoridades citadas, debe entenderse que en lo concerniente al Distrito Federal el Tribunal que en la norma en comentario se cita es de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y que cuando se hace alusión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se hace referencia al Departamento del Distrito Federal, cuestión que se reafirma al analizar la competencia tanto del propio Departamento y sus dependencias como del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, misma que en el caso del primero, se establece en la Ley Orgánica, su Reglamento Interior y los diversos Acuerdos Delegatorios que ha expedido su titular y por el que al segundo se refiere, en el artículo 21 de la Ley que lleva su nombre.

Del análisis de los artículos supratranscritos, se desprende que las resoluciones administrativas favorables a los particulares son irrevocables y sólo quedan sin efecto cuando:

1. Tratándose de resoluciones de carácter general, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el Departamento del Distrito Federal, las mismas son modificadas por tales dependencias, modificación que puede llevarse a cabo en cualquier tiempo con la única salvedad de que no comprenderá los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución.

La cuestión anterior se explica por la característica de generalidad en tales resoluciones.

2. Tratándose de resoluciones favorables a los particulares cuando se interponga juicio por las autoridades competentes, esto es, ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, según se trate de un acto federal o de un acto emitido por autoridades del Departamento del Distrito Federal y uno y otro resuelvan declarar nulo el acto de que se trate, ya sea total o parcialmente.

La posibilidad de impugnación de tales resoluciones se prevé en los artículos 98 fracción II inciso a) del Código Fiscal de la Federación y 21 fracción IV de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, aunque debe precisarse respecto de éste último numeral, que sólo prevé dicha impugnación cuando se trate de resoluciones fiscales favorables a los particulares que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

A nuestro juicio, debe ampliarse la competencia del Tribunal citado en dicha materia, pues el hecho de que no se obligue a todas las autoridades administrativas del Distrito Federal a

acudir antes de revocar por sí y ante sí una resolución administrativa, no sólo fiscal, ante ese órgano, puede implicar la realización de actos total y absolutamente arbitrarios por parte de las autoridades, las cuales si bien pueden ser remediadas por virtud de juicio que al efecto se interponga ante el referido Tribunal, e incluso a través del juicio de amparo, propician un régimen de incertidumbre jurídica para el particular.

Lo anterior, sin contar con que no todos los gobernados saben que tienen a su alcance medios de defensa para impugnar los actos que les paren perjuicio, amén de que si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como su nombre lo indica, tiene a su cargo dirimir las controversias que surjan entre la administración pública del referido Distrito y los gobernados, controlando así, la legalidad de los actos de aquella, no hay razón alguna por la que su competencia en lo relativo a la cuestión que comentamos esté limitada.

Con motivo de la adición, a partir del 1o. de enero de 1989, del artículo 36 bis del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones favorables de carácter individual o dirigidas a agrupaciones a que dicha norma se refiere, dejarán de tener una vigencia ilimitada.

De la lectura de dicho precepto, mismo que ha quedado transcrito líneas arriba, se desprende que sólo tendrán vigencia durante el ejercicio fiscal para el que se hayan dictado las resoluciones favorables emitidas en materia de impuestos distintos a los de comercio exterior, como lo sería en materia federal el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, cuando determinen un régimen fiscal o se refieran a deducciones.

Aplicándose la norma en comentario, de manera supletoria a la materia fiscal del Distrito Federal, podría afirmarse que las resoluciones administrativas favorables a los particulares sólo tienen vigencia durante el ejercicio para el que se hubieren emitido en aquellos casos en que determinen un régimen fiscal.

Entre las contribuciones establecidas en el Distrito Federal, se encuentran el Impuesto Predial, el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, el Impuesto sobre Espectáculos Públicos, el Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos y el Impuesto sobre Nóminas.

No obstante lo anterior, a nuestro juicio, y aun cuando pueden existir resoluciones fiscales favorables a los particulares que se emitan respecto de contribuciones vigentes en el Distrito Federal en las que se determinen regímenes fiscales, salvo en el caso del Impuesto sobre Espectáculos Públicos y del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos, que se

causan por ejercicios fiscales: dicha norma no es aplicable a los demás impuestos vigentes en el Distrito Federal. Esto en virtud de que consideramos que cuando el precepto en comentario hace referencia al término ejercicio fiscal, se refiere al ejercicio fiscal de los contribuyentes.

A nuestro juicio, es incorrecta la inclusión del precepto que se comenta en la legislación fiscal, pues a través de ella, lo único que se logra es causar molestia innecesaria a los contribuyentes, pues es de todos conocido que cuando dejen de prevalecer las condiciones por virtud de las cuales se otorga una resolución favorable a los contribuyentes, la misma queda sin efectos automáticamente y por tanto, éstos ya no podrán alegar en su beneficio la existencia de dicha resolución.

Además, el hecho de que se limite la vigencia de las resoluciones multicitadas puede llegar a romper el régimen de certeza jurídica, que en favor de los gobernados establece el texto Constitucional, toda vez que podría darse el caso de que no obstante la situación de un contribuyente implique que prevalezca las condiciones por virtud de las cuales se le otorgó una resolución favorable, el mismo por el sólo hecho de no efectuar la promoción respectiva, pierde el derecho a gozar de los beneficios que le reporta el estar dentro de una situación excepcional que necesariamente debe ser reconocida por las autoridades en tanto prevalezca, sin necesidad de que con esto se propicie inseguridad para él, y que además, ocasione que el cúmulo de trabajo de las autoridades se incremente.

El principio de irrevocabilidad de los actos mencionados tiene una excepción en materia administrativa. Dicha excepción se da a nuestro juicio en materia de concesiones, pues tratándose de ésta es procedente su revocación unilateral y anticipada cuando la autoridad competente lo juzgue conveniente para el interés público, quedando únicamente obligada a emitir resolución fundada y motivada que se dará a conocer personalmente al concesionario.

Tal es el caso del Distrito Federal, en el que como es bien sabido, corresponde al Departamento del propio Distrito, la prestación de servicios públicos, actividad que puede concesionarse a los particulares por disposición del Presidente de la República, mediante concesión limitada y temporal (Art. 22 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

En cuanto a la revocación de concesiones la fracción IX del artículo 27 de la Ley mencionada, señala que:

"El Departamento del Distrito Federal, podrá, en los casos en que lo juzgue conveniente para el interés público revocar unilateral y anticipadamente la concesión sin que exista motivo de caducidad, o hecho grave del concesionario que de lugar a la rescisión de la misma. Esta decisión fundada y motivada, deberá

ser notificada personalmente al concesionario. Practicada dicha notificación el concedente asumirá en forma directa la prestación del servicio público y pagará al concesionario la indemnización que corresponda".

No desconocemos que hay quienes sostienen que la concesión no es un acto administrativo, sin embargo, consideramos que el carácter de acto administrativo de la misma se desprende de las normas que le son aplicables no abundando en este tema por no ser materia del presente trabajo.

Existe otro caso en el que no se requiere para que una resolución favorable a los gobernados quede insubsistente el que la autoridad demande su nulidad ante el órgano jurisdiccional, mismo que se presenta cuando en una Ley se establece que quedan sin efectos las resoluciones, autorizaciones, permisos, etc., otorgados con anterioridad a la vigencia de las nuevas normas.

Decimos que en el caso aludido, no es necesario para que la resolución de que se trate quede sin efecto, que la autoridad correspondiente agote el juicio de nulidad, porque por disposición del propio legislador la obligación citada sólo opera respecto de la autoridad administrativa y no en relación con él.

Lo anterior, siempre que el legislador no disponga que la nueva norma obrará sobre el pasado destruyendo los efectos que hubiesen producido el acto de que se trate pues en ese caso, se estaría en presencia de una Ley retroactiva.

En materia de contribuciones, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que corresponde establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto al Congreso de la Unión.

La Facultad de establecer contribuciones involucra el establecimiento de una Ley formal y materialmente válida, de sus elementos esenciales sujetos, objeto, base, tasa o tarifa, así como de los casos de excepción de pago, esto es, el establecimiento de las exenciones que el legislador estime deben reconocerse e incluso la forma y términos en que deben cumplirse otro tipo de obligaciones.

En tal virtud, a pesar de que el legislador en cierto momento haya establecido excepciones al pago de contribuciones, puede en todo momento al emitir una nueva ley o reformar la existente, decidir que ya no habrá lugar al reconocimiento de exenciones, establecer nuevas obligaciones a cargo de los gobernados o cuotas superiores a las existentes con anterioridad, caso en el cual, las resoluciones favorables que se hubiesen otorgado con base en las normas anteriores, quedan automáticamente sin efecto, por la simple y sencilla razón de que

corresponde al legislador determinar la forma en que los gobernados habrán de contribuir.

4. El sistema jurídico mexicano, no ha permanecido ajeno al reconocimiento de esta figura como medio de extinción de los actos emitidos por las autoridades administrativas.

Asimismo, el legislador ha otorgado facultades a las autoridades administrativas para que revoken sus actos, en aquellos casos en los que los mismos adolezcan de vicios jurídicos, reconociéndose así, por parte del Poder Legislativo la existencia de lo que en doctrina se denomina revocación por ilegitimidad o ilegalidad, figura ésta que es el tema central de este trabajo, en aquellos casos en que se presenta en juicio.

El artículo 128 Constitucional, establece la obligación para todos los funcionarios públicos, de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen.

Dicha norma implica entre otras obligaciones, que deben cumplir las autoridades administrativas, la consistente en que los actos de molestia que emitan deben ser acordes a lo establecido por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, sólo deben emitirlos cuando tengan competencia al efecto y deben además, fundarlos y motivarlos debidamente, ya que de no hacerlo así, sus actos son incluso violatorios de las garantías que a favor de los gobernados establece el texto Constitucional en la norma mencionada.

Igual obligación rige para los actos de privación, mismos a los que hace referencia el artículo 14 de nuestro máximo ordenamiento legal, en el que se señala que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Respecto de las garantías constitucionales antes mencionadas, Juventino V. Castro, señala que: "...establecen las más importantes Leyes Constitucionales de procedimiento, conocidas, garantía de audiencia y la garantía de la exacta aplicación de la Ley, y que como históricamente nacieron eslabonadas influenciándose mutuamente deben analizarse en forma conjunta, pues no podría hacerse su separación sin cercenar al propio tiempo raíces comunes." (67)

(67) Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa México 1985, pág. 516.

Ignacio Burgoa (68), señala por su parte, que el artículo 14 Constitucional "...reviste una trascendental importancia dentro de nuestro orden Constitucional, a tal punto, que a través de las garantías de seguridad jurídica que contiene, el gobernado encuentra una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derechos".

Igual consideración hace el autor señalando respecto del artículo 16 Constitucional, del cual manifiesta que: "...la garantía de legalidad que consagra, la cual, dada su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derechos 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. Es por ello por lo que, sin hipérbola se puede afirmar que el alcance ampliamente protector del artículo 16 Constitucional difícilmente se descubre en ningún sistema o régimen jurídico extranjero, a tal punto, que no es dable aseverar que en ningún otro país el gobernado encuentra su esfera de derechos tan liberalmente preservada como en México, cuyo orden jurídico total, desde la Ley Suprema hasta el más minucioso reglamento administrativo, registra su más eficaz tutela en las disposiciones implicadas en dicho precepto.

Los principios de referencia implican por tanto que, entre otras, la autoridad administrativa debe en todos los casos ajustar sus actos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los ordenamientos que emanen de aquella.

Derivado de lo anterior, y toda vez que al estar depositado el ejercicio de la función pública en seres humanos susceptibles de cometer errores y de llegar inclusive a actuar con un apasionamiento tal que los lleve a realizar actos arbitrarios y violatorios de las garantías del gobernado, el legislador ha establecido en Ley la posibilidad de que las propias autoridades o sus superiores jerárquicos reconozcan que se ha emitido un acto ilegal y por ende lo revoquen, dejándolo como consecuencia de ello sin efectos.

Por lo que se refiere a los actos administrativos federales impugnados en juicio, dicha facultad se prevé en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación vigente.

(68) Ignacio Burgoa, Op. Cit. pág. 517.

Dicho precepto señala que:

"Art. 215. En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma. En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada".

De la lectura de la norma supratranscrita, se desprende que la autoridad fiscal puede revocar sus resoluciones ilegales aún de oficio.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ha reconocido también la existencia de esta figura dentro del ámbito administrativo del Distrito Federal.

Cabe señalar que la inclusión de la revocación dentro de dicha Ley, es reciente, pues se introdujo en dicho ordenamiento, según adición a la fracción IV del artículo 72, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10. de diciembre de 1987.

Esta norma inicio su vigencia el día 2 del propio mes y año y establece que:

"Art. 72. Procede el sobreseimiento del juicio:

IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor o revocado el acto que se impugna".

Es de señalarse sin embargo, que con anterioridad a la adición citada, las autoridades fiscales del Distrito Federal utilizaban ya la figura de la revocación de sus actos ilegales y hacían valer esta cuestión en los juicios de nulidad que en contra de la Hacienda Pública del Distrito Federal se interponía ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

No obstante lo anterior, las diversas Salas del Organismo mencionado, con excepción de la segunda, estimaban que las resoluciones de las autoridades fiscales revocatorias de los actos impugnados ante ellas, no probaban fehacientemente la existencia de la revocación en tanto que las autoridades fiscales no demostraban en juicio haberlas notificado previamente.

En efecto, en el Juicio No. I-3983/86, interpuesto por Anastasio Alejo Sánchez, la H. Primera Sala del Tribunal de lo

Contencioso Administrativo del Distrito Federal, resolvió lo siguiente:

"...por tratarse de una cuestión de orden público, se analiza y resuelve en primer término la causal de improcedencia señalada por las demandadas; al respecto, esta Sala considera que la misma resulta infundada, toda vez que del examen de las constancias procesales que integran el expediente en que se actúa, se tiene que aún cuando las demandadas presenten como prueba de la revocación de cuenta el oficio que la contiene, sin embargo, no se prueba fehacientemente que dicha revocación se haya notificado como en derecho procede a la parte actora, de tal manera que en el supuesto sin conceder que los actos impugnados hubieran sido revocados, se deja en estado de indefensión al promovente cuando no se le da a conocer tal revocación, razones las anteriores por las cuales no resulta procedente el sobreseimiento solicitado".

Por su parte, la H. Tercera Sala del referido Tribunal, dictó sentencia de fecha 2 de julio de 1986, en el Juicio No. III-5187/86, promovido por María Vida Arozamena Sierra de Diego, sosteniendo un criterio idéntico al anteriormente señalado, negando en consecuencia, el sobreseimiento del Juicio de nulidad.

A diferencia de las Salas anteriores, la H. Segunda Sala del Tribunal multicitado, estableció el siguiente criterio por sentencia de 29 de abril de 1989, dictada en el Juicio II-665/89, promovido por Sabino Carranza Arellano:

"II. Previo al estudio del fondo del asunto, se analizan las causales de improcedencia y sobreseimiento, ya sea que las hagan valer las partes como en el caso o de oficio siendo esta situación de orden público.- Al respecto la C. Subprocuradora de Juicios de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, solicita el sobreseimiento de la presente causa, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción VIII y XI, 72 fracciones II y IV de la Ley que rige a este Tribunal, en relación con los artículos 202 fracciones IX y XI, 203 fracción IV y 215 del Código Fiscal de la Federación, aplicado supletoriamente en la materia, ya que manifiesta que la Administración Tributaria Regional del Distrito Federal ha revocado la resolución impugnada, como lo acredita con el oficio no. 130 de fecha 3 de febrero del año en curso.- En relación a esta causal de improcedencia que hacen valer las autoridades, el Magistrado Instructor estima que resulta atendible, ya que del examen de la revocación emitida por el C. Administrador Tributario Regional, se desprende que se ha dejado sin efectos el acto

impugnado, eximiendo al contribuyente de la obligación de cubrir la sanción impugnada, documental que hace prueba plena, ya que a pesar de que la actora desahogo la vista ordenada en relación a dicha revocación, no desvirtuó el contenido de la revocación, manifestando que no había tenido conocimiento de dicho oficio, circunstancia que resulta intrascendente, ya que con la vista ordenada se le corrió traslado de la revocación de las autoridades".

La H. Sala Superior al resolver los recursos por las autoridades fiscales en contra de las diversas sentencias dictadas por las Salas primeramente mencionadas, sostuvo un criterio similar a ellas.

Así, en la sentencia recaída al recurso de revisión no. 1222/86 - 3983/86, interpuesto en contra de la sentencia dictada en el juicio promovido por Anastasio Alejo Sánchez se sostuvo lo siguiente:

"...Respecto del UNICO agravio, se considera infundado y se niega el sobreseimiento solicitado por la recurrente debido a que no se acreditó que la revocación del acto impugnado se hubiera notificado personalmente a la actora, en términos del artículo 134 fracción I del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria que dispone:

Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

I. Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trata de citatorio, requerimiento, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que pueden ser recurridos.

En relación a los efectos que se surten con la revocación, resulta pertinente hacer la distinción entre esta figura jurídica y la anulación al respecto, la doctrina ha establecido que:

La anulación tiene efectos declarativos y por regla general, opera retroactivamente: en cambio la revocación es constitutiva y sus efectos se producen a partir del acto revocatorio, destruye efectos futuros sin afectar a los que ya se hubieren producido...

Y en la legislación vigente, precisamente el Código Fiscal de la Federación en su artículo 203 fracción IV deja sin efectos el acto controvertido, éste debe sobreseerse, pero tal sobreseimiento está condicionado al cumplimiento de formalidades ya que la revocación

constituye un acto administrativo que afecta derechos o intereses particulares, y debe ser notificado para que surta sus efectos, es decir, la voluntad del órgano debe exteriorizarse a quien va dirigido, de lo contrario carecería de validez. Análogamente y por mayoría de razón, es aplicable para reforzar el razonamiento anterior el precedente No. 20 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito visible en el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1986, que textualmente dice :

"REVOCACION. LA RESOLUCION AL RECURSO DE; APORTADA AL JUICIO DE NULIDAD. NO SURTE EFECTO EN CONTRA DE LA ACTORA SI NO LE FUE NOTIFICADA.- Resulta inexacta la apreciación de la responsable en el sentido de que la liquidación que se impugnó en el recurso de revocación ha dejado de estar subjudice porque la resolución de ese recurso fue aportada por la demandada al juicio de nulidad, toda vez que al no haberse notificado la resolución referida, esta no ha surtido efectos en contra de la quejosa, quien ha tenido oportunidad de aceptar tal resolución o de impugnarla a través de los medios legales procedentes.

Además, cabe hacerse hincapié que la pretensión de la parte actora no sólo se concreta a que se declare la nulidad de la resolución contenida en la boleta predial mediante la cual se le determina un nuevo monto de la base catastral, sino que se le restituya a la base gravable con que venía tributando antes de la determinación del acto impugnado, infiriéndose que la revocación por sí sólo no satisface la pretensión del actor, porque no se le restituye en el goce de sus derechos que indebidamente le fueron afectados.

Por último, si bien es cierto que el artículo 333 del Código De Procedimientos Civiles en el Distrito Federal de aplicación supletoria a la Ley de este Tribunal en términos de su numeral 24, señala que los documentos públicos que hayan venido al pleito sin citación contraria, se tendrán por legítimos y eficaces, salvo que se impugnare expresamente su autenticidad o exactitud por la parte a quien perjudique, no es menos cierto que las autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones, y cumplir con los requisitos de legalidad y procedimientos para que el documento que se emita tenga validez y sea eficaz, razón por la cual, deberá confirmarse en todas y cada una de sus partes la sentencia recurrida".

A nuestro juicio, y a reserva de abundar más en el tema, el criterio sostenido en las sentencias es incorrecto, porque a través de él, el Juzgador exige mayores requisitos que los legalmente establecidos, los cuales hasta antes del 2 de diciembre de 1987 eran los previstos en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, el cual es supletorio en lo que concierne a la materia fiscal, tratándose del juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por el artículo 24 de la Ley del mismo nombre, precepto éste, de cuya lectura no se desprende la obligación para las autoridades fiscales, de notificar previamente a su exhibición en juicio la resolución por la que determina revocar el acto combatido.

En tal virtud, cuando se revoque el acto impugnado, al contestar la demanda, es indudable que las Salas deben poner a la vista del acto la correspondiente resolución revocatoria de tal manera que, manifieste lo que a su derecho convenga, pudiendo si no está conforme con dicha resolución objetar la prueba misma.

El que las Salas citadas pongan a la vista del acto la resolución revocatoria, no implica en modo alguno el que las mismas se constituyan en "notificadoras de las autoridades", pues lo único que hacen es respetar las garantías previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

En aquellos casos en que las autoridades demandadas revoquen sus actos con posterioridad a la contestación, subsiste también la obligación para el juzgador de poner a la vista del acto la resolución respectiva en los términos de los artículos 322, 323, 324, 327, 329 y 331 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicados supletoriamente, normas que no tienen otra finalidad que la consistente en que se respeten las garantías Constitucionales citadas.

Tales cuestiones han sido reconocidas por el Tribunal Fiscal de la Federación e incluso por el Poder Judicial Federal, como se desprende de los criterios que a continuación se transcriben, en ninguno de los cuales se exige para tomar en consideración la revocación de actos ilegales el relativo a la notificación previa de las resoluciones que al efecto se dicten.

"...Por recibido el oficio 1438 del 9 de los corrientes del Procurador Fiscal del Distrito Federal, por el cual exhiben copia con firma autógrafa del oficio de revocación 21 del 10. de febrero de 1989, por el que el Administrador Tributario Central de la Tesorería del Distrito Federal, revoca el oficio 1071 de 8 de junio de 1988, que constituye la resolución impugnada en este juicio, por tanto, con fundamento en el artículo 30 fracción V de la Ley Orgánica de este Tribunal, se SOBREEE en el presente juicio por revocación de la

resolución impugnada".
Juicio 11132/88.

"...ténganse por ofrecidas las pruebas que se mencionan en el capítulo correspondiente, por otra parte constando en autos que la autoridad demandada ha revocado la resolución impugnada en el presente juicio de nulidad a través de la resolución de fecha 24 de mayo de 1989, con fundamento en el artículo 203 fracción IV del Código Fiscal de la Federación se SOBRESERE en el presente juicio antes de cerrarse la instrucción, en atención a que la autoridad demandada revocó la resolución de fecha 19 de septiembre de 1988, dictada por el expediente C/371/83662, impugnada por VISION PROMOTORA, S.A., a través de su representante legal, mediante escrito de demanda de fecha 22 de noviembre de 1988.-Hecho lo cual archívese el presente asunto como negocio totalmente cumplido.- NOTIFIQUESE.- Así lo proveyó la C. Magistrada Instructora de los autos, Lic. María Isabel Gómez Muñoz ante la C. Secretaria Lic. Laura Elena González Cruz, que da fé.

Juicio 12616/88, promovido por Visión Promotora, S.A."

Además de los criterios señalados anteriormente, el Tribunal Fiscal de la Federación estableció el siguiente precedente:

"REVOCAION POR LA AUTORIDAD DEL ACTO IMPUGNADO. DEBE SOBRESERERSE EL JUICIO DE NULIDAD.- La interposición de la demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, no constituye impedimento para que la autoridad revoque libremente sus resoluciones; en tal caso, el juicio carece de materia y debe sobreseerse de acuerdo con los artículos 190 fracción VII y 191 fracción II del Código Fiscal de la Federación.

R. 227/71.- Resuelta el 11 de septiembre de 1973, por 9 contra 7.

R.T.T. Año XXXVI, 3er. trimestre de 1973 p. 264."

A su vez, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Distrito Federal, ha sentado la siguiente tesis:

"SOBRESERIMIENTO, CEBACION DE LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO. OFICIO DE REVOCAION NO NOTIFICADO.- Si el oficio revocatorio del crédito fiscal impugnado, que en copia al carbón exhibe la responsable, se encuentra debidamente requisitado y fue emitido por la autoridad competente para ello, no existe razón alguna para no otorgarle valor probatorio respecto de la resolución

que en él se contiene, así como tampoco para negarle el efecto de hacer cesar el acto reclamado consistente en la determinación y cobro del impuesto combatido, que revoca, no obstante que esa resolución no haya sido notificada previamente a la quejosa.- Aun cuando no exista constancia de que dicho oficio se haya notificado con anterioridad a la amparista, al exhibirlo la responsable en el juicio y conocerlo la quejosa por habersele dado vista con el informe justificado, se subsana la posible falta de notificación anterior".

Tesis No. 58 visible en el informe rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al terminar el año de 1988, Segunda Parte, P. 62

Cabe señalar respecto del Poder Judicial Federal que como se constata de la lectura de las tesis que a continuación se transcriben, el mismo ha reconocido la existencia dentro de nuestro sistema jurídico de la revocación, llegando a aceptar incluso, el ejercicio de esta facultad por parte de las autoridades en aquellos casos en que los gobernados han impugnado la constitucionalidad de algún ordenamiento jurídico, pues en estos casos ha sostenido que la revocación es procedente en virtud de que a través de ella cesan los efectos del acto reclamado.

Dichas tesis señalan lo siguiente:

"LEYES, REVOCACION DEL ACTO DE APLICACION EN AMPARO

CONTRA.- Cuando la autoridad ejecutora que realizó el acto de aplicación, lo revoca en todas y cada una de sus partes, es evidente que cesan los efectos del acto reclamado y se surte la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 73 de la Ley de Amparo. Por otra parte, aun cuando subsisten los preceptos legales impugnados de inconstitucionalidad, porque la revocación del acto de aplicación no puede legalmente dejarlos sin efecto, esa subsistencia no ocasiona perjuicio a la parte quejosa, por no existir el acto de aplicación y en tal virtud se surte la hipótesis normativa prevista en la fracción VI del artículo 73 de la Ley de Amparo. Consecuentemente al operar las causas de improcedencia citadas, el juicio de amparo debe sobreseerse con fundamento en la fracción III del artículo 74 de la Ley de Amparo".

Séptima época, 1a. parte:
Vol. 103-108, pág. 169, A.R. 5489/76. María de los Angeles M. Fentón.

"La autoridad administrativa puede revocar sus propias resoluciones cuando el acto administrativo es contrario

a la Ley".

Sem. Judicial Fed. V. Ep. T. XXI, Págs. 3089 y 660.

919.-AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, REVOCACION DE LAS RESOLUCIONES DE LAS.- Las autoridades administrativas no pueden revocar sus resoluciones libremente, sino que están sujetas a determinadas limitaciones, entre las que cuentan de manera principal, la de que siguiendo el principio de que la autoridad administrativa, sólo puede realizar sus actos bajo un orden jurídico, la revocación de los actos administrativos no puede efectuarse más que cuando lo autoricen la regla general que rige el acto".

Quinta Epoca: Tomo LXXI, Pág. 2310. Carvajal de Baranda María.

"1090. REVOCACION DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.- Cuando el acto administrativo es contrario a la Ley, no puede enjendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas, sino, a lo más una aparente situación legal, cuya destrucción no implica lo que en términos técnicos se denomina privación de un derecho; por tanto, las autoridades administrativas pueden revocar en tales casos sus propias resoluciones, sin incurrir en violación de garantías individuales".

Quinta época: Tomo LXXI, Pág. 660, Goldsmith Gordon Mowsa Eljasz.

"8.-ACTOS DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS LEGAL REVOCACION DE LOS.- Los actos de las autoridades administrativas que no han sido legalmente fundados en las leyes o reglamentos que los rigen no otorgan derechos a sus titulares, y por tanto, su revocación por las propias autoridades no es violatoria de garantías Constitucionales.

Quinta Epoca: Tomo LXXI, Pág. 3089, Arroyo Saturnino y Coagsr."

De la lectura de las tesis antes transcritas, se desprende no sólo que nuestra legislación, sino inclusive el Poder Judicial Federal, como órgano de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades, ha aceptado que es plenamente procedente la revocación por parte de las autoridades fiscales de sus actos, sin que se pueda exigir a las autoridades fiscales que notifiquen previamente la resolución revocatoria a los gobernados.

Lo anterior es así, porque tal y como ya se precisó, la revocación es un acto unilateral de las autoridades, misma que

cuando se lleva a cabo por razones de legalidad, implica la emisión de un acto en favor del administrado, acto éste que es aquél por virtud del cual se revoca el acto que le causaba agravio al particular.

Claro está que antes de ser tomada en consideración al resolver el juicio de que se trate, la resolución respectiva debe ser analizada por el Juez, pues debe existir la certeza de que a través de dicha resolución se revoca el acto combatido.

Por lo que se refiere al juicio que se ventila ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la revocación del acto puede hacerse valer desde antes de que se conteste la demanda y hasta la audiencia.

Cuando la revocación se haga valer en la contestación, las Salas deberán darla a conocer al actor en el auto en el que tengan por contestada la demanda, poniéndola a la vista del mismo.

Cabe señalar que aunque el auto que recaiga a la contestación de demanda debe ser notificado por lista de conformidad con lo que señala el artículo 39 fracción II de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuando la autoridad demandada al contestar señale que ha revocado el acto combatido y exhiba la resolución correspondiente, las Salas del Tribunal en ejercicio de la facultad que les otorga el inciso c) de la fracción y precepto aludidos, debe notificar el acuerdo respectivo personalmente, pues sólo así quedará salvaguardado el interés del actor, sin que por esto el Tribunal se constituya como se ha señalado indebidamente en notificador de las autoridades, pues no debe pasarse por alto que es deber de los órganos jurisdiccionales el dar a conocer a las partes todas y cada una de las actuaciones procesales en el juicio.

Además, si no se da a conocer dicha resolución al actor, ello implicaría una violación al procedimiento que trascendería al resultado del juicio.

Cuando la resolución revocatoria es exhibida o se lleva a cabo con posterioridad y hasta el momento mismo de la audiencia, tomando en consideración que la audiencia debe llevarse a cabo aún cuando las partes no estén presentes, no existe la obligación para las Salas de emitir un acuerdo específico respecto de la revocación, pues no debe pasarse por alto que las Salas citan a la audiencia mediante notificación personal al actor desde que admiten la demanda, por lo que si éste no asiste a la audiencia, para hacer valer sus defensas, esta cuestión en modo alguno será

imputable a las Salas, las cuales, podrán por tanto, proceder a la valoración del acto en comentario.

La valoración de dicha resolución, la cual indudablemente tiene el carácter de documento público, implicará no únicamente el que se constate que efectivamente reúna los requisitos para ser considerada como tal, sino también que el Juzgador se percató de que efectivamente hay una revocación del acto ante el combatido, de donde y si del análisis anterior se advierte que se cometieron errores, o que la revocación sólo es parcial, la misma no se tomará en consideración para la solución de la controversia planteada, pues el acto impugnado, de conformidad con lo que señala el artículo 72 fracción IV de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debe revocarse en su totalidad.

La revocación de los actos de carácter administrativo implica que los mismos quedan insubsistentes por virtud de una decisión de la autoridad emisora o del superior jerárquico de ésta, siempre que sean competentes.

Para que la revocación de los actos impugnados en los juicios que se ventilan ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pueda ser tomada en consideración por las diversas Salas que la integran, la decisión de tales autoridades debe emitirse de manera tal que no quede lugar a duda de la revocación de los actos, pues de otro modo, se crearía un régimen de incertidumbre jurídica para el actor en el juicio y no sólo eso, sino que podrían incluso, ser afectadas las defensas de éste con la consiguiente violación de las garantías individuales.

En tal virtud, consideramos que la revocación de los actos administrativos impugnados en los juicios aludidos debe sujetarse a diversos requisitos, mismos que se desprenden tanto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como de los artículos 38 y 215 del Código Fiscal de la Federación y 72 fracción IV de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

A nuestro juicio, tales requisitos son los siguientes:

*. Debe emitirse una resolución que conste por escrito a través de la cual se revoque expresamente el acto impugnado.

La exigencia de este requisito, se establece en el artículo 16 Constitucional.

El artículo 38 del Código Fiscal Federal, en concordancia con dicho dispositivo, exige el cumplimiento de la forma citada en su fracción I, al hablar de los actos administrativos que

deben notificarse, dentro de los cuales indiscutiblemente se encuentra la revocación de cualquier acto administrativo.

La exigencia de dicho requisito que aparentemente carece de importancia, obedece a que para que pueda afirmarse que existe una resolución, debe haber constancia de su emisión, cuestión que únicamente se logra cuando la misma se efectúa por escrito.

Por tanto, una resolución emitida verbalmente carece de todo valor, pues es inexistente desde el punto de vista jurídico.

b. La resolución revocatoria debe estar fundada y motivada. Esto es así, porque para que la revocación del acto impugnado tenga plena validez se requiere que la autoridad funde su actuación.

La exigencia constitucional de fundamentación deriva del principio de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley permita.

Respecto de lo anterior, Ignacio Burgoa (70), señala que "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 el acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;

2. En que el propio acto se prevéa en dicha norma;

3. En que su sentido y alcance se ajusten 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."

Por lo que se refiere a la motivación, consideramos que la autoridad debe expresar la razón o razones, por lo que revoca el acto, esto es, habrá de señalar cuál es la causa por la que revoca su acto.

No obstante lo anterior, estimamos pertinente reiterar que el Código Fiscal de la Federación admite actualmente la revocación oficiosa de actos administrativos, al señalar que los recursos administrativos son improcedentes cuando los actos citados son revocados por la autoridad (artículo 124 fracción VII).

c. La resolución revocatoria debe ser emitida por autoridad competente. Este requisito es de suma importancia porque para que se considere que la revocación de un acto administrativo tenga plena validez, el mismo debe haber sido emitido precisamente por el órgano del Estado investido de facultades al

efecto.

d. La resolución revocatoria debe estar firmada precisamente por la autoridad competente que la emita. Esto en virtud de que debe consignarse en la resolución la voluntad de emitirla, por parte de la autoridad competente, misma que únicamente se pone de manifiesto si existe dicha firma.

Nuestro más alto Tribunal, ha dicho que la firma que se estampe en cualquier resolución debe ser auténtica, esto es, de puño y letra del funcionario emisor, lo que significa que si en la resolución aparece una firma facsimilar o cualquier otra que no haya sido puesta por la autoridad, la misma carece de validez y por ende deberá considerarse que la revocación no existe.

e. La resolución debe revocar el acto impugnado tal y como lo señalan los artículos 215 del Código Fiscal de la Federación y 72 fracción IV de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Este requisito que a primera vista podría parecer intrascendente, es en realidad muy importante, pues de las normas citadas se desprende que para que la revocación pueda operar en juicio se requiere que la autoridad de que se trate revoque el acto impugnado, lo que significa que la revocación de actos en juicio debe ser "total", esto es, la autoridad no puede dejar sin efectos parcialmente el acto impugnado, so pena de que la revocación que en esos términos efectúe no sea tomada en consideración al resolver el juicio.

f. La revocación del acto debe ser expresa, es decir, la resolución deberá señalar que se revoca precisamente el acto que se impugna en juicio, debiéndose citar por tanto, todos y cada uno de los datos que permitan concluir que el mismo ha quedado sin efectos.

g. La resolución revocatoria debe dirigirse al actor o su representante legal. Esto con el objeto de que sea uno u otro el que tenga conocimiento de la revocación, al ser el primero el que tiene interés jurídico en el juicio.

A nuestro juicio, la ausencia de cualquiera de los requisitos citados, traerá como consecuencia la subsistencia de la impugnación del acto, y no existirá para el juzgador la obligación de tomar en consideración la revocación al resolver el juicio, pudiendo por tanto, proceder al análisis de la legalidad de dicho acto.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por conducto de la Sala Superior, ha sostenido la tesis jurisprudencial que más adelante se transcribe, en la que como se

observa, ha sostenido que para que la resolución por virtud de la cual se resuelve revocar el acto impugnado que ante él se ventila, pueda ser tomada en consideración, es necesario que las autoridades demandadas acrediten que la han notificado previamente al actor.

Con base en dicho criterio, puede decirse que un octavo requisito de la revocación es el relativo a su notificación al actor previamente a su exhibición en juicio.

La tesis de referencia, fue publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 20 de julio de 1988, la cual señala:

"REVOCAION.- NO DA LUGAR AL SOBRESIIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD SI NO CONSTA LEGALMENTE NOTIFICADA.- En virtud de ser un acto administrativo recurrible, la revocación del acto impugnado no da lugar al sobreseimiento en el juicio de nulidad, sino es notificada en los terminos del artículo 134 fracción I del Código Fiscal de la Federación...".

REVISIONES NUMEROS 734/86, 5187/86 de 14 de julio de 1987, 530/86-2535/86 y 520/86-3283/86 y 1223/86-3963/86 de 20 del propio mes y año."

A nuestro juicio, dicha tesis jurisprudencial es incorrecta, por lo que no estamos de acuerdo con el requisito que con base en ella pretende establecerse, consistente en que debe acreditarse que la resolución revocatoria se ha notificado al actor previamente a su exhibición en juicio.

Cabe señalar, que en las sentencias que dieron origen al establecimiento de la jurisprudencia citada, la H. Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, formuló básicamente las consideraciones siguientes:

"a)... en razón de que el oficio de revocación de los actos impugnados es consecuencia de la resolución que se impugna al modificar directamente a ésta, es evidente que debe notificarse personalmente, tal determinación en términos del artículo 134 fracción I del Código Fiscal de la Federación que la letra dice:

"Art. 134. Las notificaciones de los actos administrativos se hará personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informe o documentos o de actos administrativos que puedan ser recurridos."

b). Que para que proceda el sobreseimiento del juicio por virtud de la revocación del acto impugnado, debe de acreditarse que la resolución respectiva se notificó personalmente al actor,

con base en el artículo 134 fracción I del Código Fiscal Federal. Esto sostuvo en el Recurso de Revisión No. RRV-1222/86-3983/86, en el que señaló:

"Respecto del UNICO agravio se considera infundado y se niega el sobreseimiento solicitado por la recurrente debido a que no se acreditó que la revocación del acto impugnado se hubiera notificado personalmente a la actora, en términos del artículo 134 fracción I del Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria, que dispone:

Las notificaciones de los actos administrativos, se harán.- I.- Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo cuando se trate de citatorio, requerimiento, solicitudes de informes o documentos o de actos administrativos que pueden ser recurridos.

En atención a los efectos que se surten con la revocación resulta pertinente hacer la distinción entre esta figura jurídica y la anulación, al respecto la doctrina ha establecido que:

"La anulación tiene efectos declarativos, y por regla general, opera retroactivamente; en cambio la revocación es constitutiva y sus efectos se producen a partir del acto revocatorio, destruye efectos futuros sin afectar a los que ya se hubieren producido..."
Y en la legislación vigente precisamente el Código Fiscal de la Federación en su artículo 203 fracción IV se determina que cuando la autoridad demandada deja sin efecto el acto controvertido éste debe sobreseerse, pero tal sobreseimiento está condicionado al cumplimiento -de formalidades- ya que la revocación constituye un acto administrativo que afecta derechos o intereses particulares, y debe ser notificado para que surta sus efectos, es decir, la voluntad del órgano emittente debe exteriorizarse a quien va dirigido, de lo contrario carecería de validez. Análogamente, y por mayoría de razón, es aplicable para reforzar el razonamiento anterior el precedente no. 20 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1986 que extualmente dice:

"REVOCAION. LA RESOLUCION AL RECURSO DE: APORTADA AL JUICIO DE NULIDAD. NO SURTE EFECTO EN CONTRA DE LA ACTDORA SI NO LE FUE NOTIFICADA.- Resulta inexacta la apreciación de la responsable en el sentido de que la liquidación que se impugnó en el recurso de revocación ha dejado de estar subjudice, porque la resolución de

ese recurso fue aportada por la demandada al juicio de nulidad, toda vez que al no haberse notificado la resolución referida, esta no ha surtido efectos en contra de la quejosa, quien no ha tenido oportunidad de aceptar tal resolución o de impugnarla a través de los medios legales procedentes."

Además, debe hacerse hincapié que la pretensión de la parte actora no sólo se concreta a que se declare la nulidad de la resolución contenida en la boleta predial mediante la cual se le determina un nuevo monto de la base catastral, sino que se le restituya a la base gravable con que venía tributando antes de la determinación del acto impugnado, infiriéndose que la revocación por sí sola no satisface por la pretensión del actor porque no se le restituye en el goce de sus derechos que indebidamente le fueron afectados.

Por último, si bien es cierto que el artículo 333 del Código de Procedimientos Civiles en el Distrito Federal de aplicación supletoria a la Ley de este Tribunal en términos de su numeral 24, señala que los documentos públicos que hayan venido al pleito sin citación contraria, se tendrán por legítimos y eficaces, salvo que se impugnare expresamente su autenticidad o exactitud por la parte a quien perjudique, no es menos cierto que las autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones, y cumplir con los requisitos de legalidad y procedimiento para que el documento que se emite tenga validez y sea eficaz, razón por la cual, deberá confirmarse en todas y cada una de sus partes las sentencias recurridas".

c). Que "...es de explorado derecho que los efectos de la anulación y revocación son diferentes, pues aquella tiene efectos declarativos y, por regla general, opera retroactivamente. En cambio, la revocación es constitutiva y sus efectos se producen a partir del acto revocatorio, destruyendo efectos futuros sin afectar lo que ya se hubieran producido".

d). La Sala de referencia citó además en sus sentencias, analógicamente y por mayoría de razón, la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados visible en la página 157 del Informe rendido por el Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1986, la cual dice:

"REVOCAACION. LA RESOLUCION AL RECURSO DE, APORTADA AL JUICIO DE NULIDAD. NO SURTE EFECTO EN CONTRA DE LA ACTORA SI NO LE FUE NOTIFICADO. Resulta inexacta la apreciación de la responsable en el sentido de que la liquidación que se impugnó en el recurso de revocación ha dejado de estar subjudice, porque la resolución de

ese recurso fué aportada por la demandada al juicio de nulidad, toda vez que al no haberse notificado la resolución referida, ésta no ha surtido efectos en contra de la quejosa, quien no ha tenido oportunidad de aceptar tal resolución o de impugnarla a través de los medios legales procedentes".

e). Por último, en tales sentencia se sostuvo que con la revocación del acto impugnado no se satisface la pretensión del acto que es sólo la consistente en que se declare la nulidad del acto que combate, sino que también que se le restituya en el goce de los derechos que le fueron indistintamente afectados.

No obstante que, como ya se dijo, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de diciembre de 1987, mismo que inició su vigencia el día 2 del propio mes y año, se adicionó la fracción IV, del artículo 72 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señalándose que procede el sobreseimiento del juicio cuando la autoridad demandada haya revocado el acto que se impugna, sin haberse establecido en la propia Ley, ni en ningún otro ordenamiento, el requisito a que se refiere la H. Sala Superior del multicitado Tribunal, ha seguido aplicando la Tesis Jurisprudencial supratranscrita, misma con la que como ya hicimos notar, no estamos de acuerdo por las razones que a continuación expresamos:

En primer término, es necesario precisar que como ya se señaló al tratar el marco doctrinario y legal de la revocación, esta figura jurídica es uno de los medios de extinción del acto administrativo.

La revocación, tal y como lo ha reconocido la doctrina puede llevarse a cabo por razones de oportunidad, de mérito o de conveniencia.

La revocación analizada desde dicho punto de vista, afecta actos válidos, es decir, que se emitieron cumpliendo todos y cada uno de los requisitos legalmente establecidos y por ende, sólo surte efectos a partir de que se realiza, pues lo que con anterioridad hubiese producido el acto que se revoca quedan subsistentes.

La legislación mexicana, como ya se comentó, admite la revocación en los supuestos mencionados. Tal es el caso de la revocación de concesiones.

Sin embargo, no debe perderse de vista que la revocación también puede llevarse a cabo por razones de legalidad, esto es, para establecer el imperio de la legitimidad, criterio este que es unánimemente admitido por la doctrina y también por nuestra legislación, tal y como se desprende de los artículos 124

fracción VII y 215 del Código Fiscal de la Federación y 72 fracción IV de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Es fácil advertir que la revocación en los casos aludidos constituye una decisión unilateral en la administración pública con la finalidad de extinguir actos ilegales, por lo que en este caso y dado que el acto administrativo respectivo estuvo viciado de origen, los efectos de la revocación necesariamente se proyectan hacia el pasado, pues dejaron insubsistente el acto respectivo y consecuentemente los efectos que pudieran haber producido.

De los preceptos aludidos, se desprende que la revocación por razones de legalidad no es otra cosa que la revocación de actos impugnados en los juicios que se ventilan ante el Tribunal Fiscal de la Federación y ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En tal virtud, puede afirmarse que cuando la H. Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala que los efectos de la revocación se producen a partir del acto revocatorio, destruyendo los efectos futuros sin afectar a los que ya se hubiesen producido, confunde la revocación por razones de legalidad con la que se lleva a cabo por razones de oportunidad, de conveniencia o de mérito, confusión que probablemente obedezca a el hecho de que la revocación de actos ilegales practicamente no ha sido estudiada por la doctrina mexicana.

Desde luego, no pasamos por alto que la doctrina no es una fuente del Derecho Mexicano, cuestión que se desprende del artículo 133 Constitucional, sin embargo, consideramos que no por ello puede dejar de tomarse en consideración pues en innumerables casos es de gran utilidad para la aclaración y solución de problemas jurídicos.

Corroboran nuestra afirmación en el sentido de que la revocación del acto impugnado en juicio es aquella que la doctrina afirma, se lleva a cabo por razones de legalidad, el hecho de que la que se lleva a cabo por cuestiones de conveniencia, oportunidad o de mérito, se efectúa respecto de actos plenamente válidos y por ende legales, los cuales de ninguna manera serán impugnados en juicio por la persona que con ellos se beneficia.

El hecho de que la H. Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señale que para que se tome en consideración la revocación por parte de las autoridades demandadas del acto impugnado en juicio, es necesario que conste que la misma fué notificada en términos del artículo

134 del Código Fiscal de la Federación, implica la exigencia por parte de dicho órgano de un requisito que no ha sido establecido para que la revocación de los actos citados surta sus efectos en juicio.

Efectivamente, si bien es cierto que en todos los actos que emitan las autoridades administrativas, deben ser dados a conocer a los gobernados a través de notificaciones legalmente efectuadas, principio este que también es aplicable a las resoluciones por las que se revoca un acto impugnado en los juicios ya tantas veces mencionados, también lo es que resulta inadmisibles legalmente que para que se tome en consideración en juicio la revocación del acto impugnado por parte de las autoridades demandadas, éstas deben acreditar que lo notificaron previamente al actor; lo anterior, en virtud de que las leyes aplicables no establecen dicha cuestión como condición para que el acto se tenga por revocado y consecuentemente debe ser tomado como base para sobreseer el juicio de que se trate.

La falta de exigencia de dicho requisito deriva del hecho de que al revocarse un acto impugnado, desde luego, cumpliendo los requisitos a que nosotros nos hemos referido, el mismo queda total y absolutamente insubsistente, lo que implica además, que se destruyan todos los efectos que dicho acto hubiera producido, pues no debe pasarse por alto que al revocar un acto la autoridad está reconociendo que lo emitió de manera ilegal de donde y si un acto ilegal carece de existencia o de validez jurídica según sea el caso, no puede afirmarse por ningún motivo que deban subsistir los efectos que pudo haber producido.

Como la pretensión del actor en el juicio que se ventila ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es la consistente de que como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto, se le restituya en el goce de los derechos que le hubiesen sido violados, debe considerarse que a pesar de que la revocación no constituye una declaratoria de nulidad, con ella se cumple plenamente y además con mayor rapidez la pretensión fundamental del actor. Esto es, se le restituye desde que se emite la revocación del acto impugnado origina como ya se señaló que éste quede totalmente insubsistente y que por ende las cosas se retrotraigan al estado que tenían hasta antes de la emisión de ese acto.

Cabe señalar además, con base en la interpretación armónica y congruente de los preceptos que regulan la revocación de actos impugnados en el juicio de nulidad, que nuestra legislación únicamente la admite cuando ésta sea en favor del administrado, el cual al revocarse una resolución que le causa un agravio en materia fiscal no podrá oponerse, puesto que la resolución revocatoria del acto que impugnó en juicio, creará con su sola emisión, un régimen jurídico que le será favorable que traerá como consecuencia además, el que se retrotraigan las cosas al

estado que tenían antes de la emisión del acto que ha sido objeto de revocación.

Sostener un criterio distinto al anterior, y además pretender exigir mayores requisitos que aquellos que la ley establece, para admitir la revocación en juicio, implica desconocer no solamente al texto legal, sino también, pasar por alto que es claro que el propósito del legislador al incorporar dentro del sistema jurídico mexicano y concretamente dentro de las normas de carácter fiscal y administrativo la figura de la revocación, fué el consistente en propiciar que las autoridades respectivas extinguieran por sí mismas sus actos ilegales para con ello lograr la existencia de una verdadera economía procesal dentro de los procedimientos que se ventilan ante los tribunales legalmente establecidos, los cuales por otra parte, y con la finalidad de que quede debidamente salvaguardado el régimen de certeza jurídica que incluso a nivel constitucional se establece en favor de los gobernados, son plenamente competentes para analizar si la revocación reúne o no los requisitos legalmente exigidos, entre los cuales no se encuentra el consistente en que tales resoluciones se notifiquen previamente al actor.

Por otra parte, no debe perderse de vista que las resoluciones de las autoridades fiscales según lo establece el artículo 53 del Código Fiscal de la Federación, gozan de una presunción de legalidad, de donde y si además de gozar de esta presunción constituyen resoluciones favorables al actor en juicio, no ha lugar a que el juez de la causa prejuzgue respecto de su validez, pues ello implica una extralimitación por parte del mismo en el ejercicio de su función e implicaría también el que el juzgador se aparte, por cierto en franca violación a las disposiciones legales aplicables de la litis que ante él se plantea y que se forma con las argumentaciones vertidas en la demanda y en la contestación, las cuales en todo caso deben estar apoyadas en elementos probatorios idóneos y suficientes a los que el juzgador está obligado a otorgar el valor probatorio que conforme a derecho les corresponde.

En conclusión, si la revocación de los actos impugnados en juicio, es un acto unilateral de las autoridades, el cual cuando se lleva a cabo por razones de ilegalidad, como necesariamente sucede en los juicios de nulidad, crea un régimen jurídico favorable al actor, dichos actos ni siquiera tienen que ser dados a conocer previamente al gobernado. Toda vez que al exhibirse en juicio correspondiera al órgano jurisdiccional competente analizar la resolución por la que se revoca el acto de autoridad que causaba perjuicio al actor y como consecuencia de ello una vez que se percate que dicha resolución se encuentra debidamente motivada, fundada, deberá otorgarle valor probatorio pleno.

En tales condiciones, resulta que las autoridades no tienen por qué demostrar que previamente a la exhibición en juicio de la

resolución revocatoria del acto que en el se impugna, la ha notificado, pues esta cuestión tal y como se demostró no es exigida ni por la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ni por el Código Fiscal de la Federación y además, no impide que la revocación surta sus efectos.

Cierto es que durante 1983, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal establecía en uno de sus artículos transitorios que las resoluciones revocatorias de un acto de autoridad, debían notificarse personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, pero también lo es que dicho numeral no establecía que la notificación de referencia debía hacerse previamente a la exhibición en juicio de tales resoluciones revocatorias.

Partiendo de las ideas anteriores, desde el momento en que se exhibe en juicio la resolución que cumpliendo los requisitos anotados revoca el acto impugnado, el juzgador queda en aptitud de sobreseer en el juicio pues al no existir ya el acto combatido, aquél queda sin materia.

Además, resulta inaplicable al caso en comentario, la tesis jurisprudencial del Tribunal Colegiado a que se refiere la H. Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en las sentencias que hemos comentado, pues de su lectura se advierte que se refiere a una cuestión totalmente diferente a la que se analiza, en tanto que se dictó en materia de un recurso de revocación, el cual, constituye un medio de defensa administrativo, amén de que con la resolución recaída a dicho recurso lo que se pretendió acreditar fue que una liquidación impugnada ya no se encontraba subjudice, cuestión que en esencia es distinta al problema que en tales sentencias y que en este trabajo se aborda.

Resulta necesario precisar por otra parte, que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tesis reciente ha reiterado su criterio en el sentido de que basta con la revocación por parte de la autoridad competente de un acto impugnado para que se decreta el sobreseimiento en el juicio, sin que sea necesaria la notificación previa de la resolución correspondiente.

La tesis de la Cuarta Sala dice:

"C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO.- Esta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para reconocer y resolver este recurso de revisión, de acuerdo con lo que disponen los artículos 84 fracción I inciso a) de la Ley de Amparo, 13 fracción XXXVII y 27 fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y apartado primero, fracción I del Acuerdo Plenario

1/88 de esta Suprema Corte de Justicia, toda vez que si bien dicho recurso se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo en el que se planteó la inconstitucionalidad de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, no tiene que decirse en la revisión el fondo del amparo.

SEGUNDO.- La parte recurrente expresó como agravios los que a continuación se transcriben:

A.R. 250/87

"AGRAVIOS: Violación al artículo 73 fracción XVI de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 134 "Del Código Fiscal de la Federación y los artículos segundo, segundo párrafo, sexto, último párrafo y once de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; artículo 14 segundo párrafo y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.---En efecto, en el presente negocio no se da el supuesto señalado en la fracción XVII del artículo 73 de la Ley de la Materia, porque respecto a la sucesión testamentaria que represento no han cesado los efectos del acto reclamado y por tanto, no se debió haber sobreseído el juicio -de garantías en que promueve y se debieron estudiar los conceptos de violación hechos valer en contra de los actos reclamados. ---Del C. Tesorero del Distrito Federal y del C. Subtesorero de Catastro y Padrón Territorial se reclamó la notificación número EDD07609B, fechada 11/03/86, dirigida al autor de la sucesión testamentaria quejosa al domicilio que se tiene señalado para oír notificaciones: el de Avenida Cuzco 858 Colonia Lindavista de esta Ciudad, por medio del cual se comunica el arbitrario cambio de valor catastral del inmueble ubicado en Calzada de Guadalupe 559, Col. Estrella, Villa Gustavo A. Madero, número de cuenta 016-043-32-09-7 con base en una supuesta actualización del valor catastral y también reclamó las liquidaciones o gastos "extraordinarios" que formularon y que formularán a su cargo con base en la notificación reclamada que obra en fojas 8 del expediente de este juicio. ---Por el a-quo de veinte de mayo último, se admitió la demanda de garantías interpuesta por el suscrito en su calidad de albacea a bienes de la sucesión testamentaria, causante del impuesto predial por la cuenta relativa al inmueble señalado por el párrafo anterior, según señala en el resultando segundo el fallo reclamado. ---Las autoridades responsables de la Tesorería del Distrito Federal, fueron notificadas del auto de admisión del amparo, corriéndose traslado con copia de la demanda de garantías interpuesta por el

Albacea Testamentario del auto de la sucesion de Francisco Núñez Malanco, según constancia que obra a fojas 11 del expediente de este juicio y por tanto, a partir del veintiseis de mayo del año en curso, quedaron legalmente conocedores que el causante Francisco Núñez Malanco, falleció, ya no vive. ---Sin embargo, rindieron su informe justificado, agregando al mismo copia al carbón del oficio 000911 por el que se dice que se ha dejado sin efectos la notificación BD0076098, oficio dirigido a Francisco Núñez Malanco q. en p.d., al domicilio de Calzada de Guadalupe 559 y no al mismo que dirigieron dicha notificación BD007609, por tal motivo por auto del A quo de 19 de junio último, notificado por lista del 4 de julio anterior, dió vista A LA QUEJOSA SUCESION DE FRANCISCO NUNEZ MALANCO y por escrito de 9 del mismo mes y año se MANIFESTO que el oficio 000911 del Subtesorero de Catastro, por el que se dice que supuestamente se ha dejado sin efectos la notificación reclamada NO HA SIDO NOTIFICADA a la sucesion quejosa, que tiene señalado su domicilio en Ave. Cuzco 053, Col. Lindavista y no en el lugar a donde se encuentra el inmueble, Calzada de Guadalupe 559 y que fué de la propiedad del de cujus, fojas 40. --- Dicha resolución que obra a fojas 31 del expediente del juicio de amparo NO PUEDE PARAR PERJUICIO A LA QUEJOSA, SUCESION DE FRANCISCO NUNEZ MALANCO, mientras no se le notifique debida y legalmente, para que ésta pueda ejercer en su contra, en su caso, los recursos que la Ley señala. ---En efecto, el causante Francisco Núñez Malanco q.e.p.d., fué una persona física que al fallecer, carece ya de capacidad jurídica, la pierde por la muerte, según señala el artículo 22 del Código Civil vigente para el Distrito Federal, entonces no es posible legalmente que tenga valor, en su perjuicio jurídico, una resolución emitida a nombre del autor de la sucesión de la quejosa, ya que a su muerte los herederos son lo que adquieren derecho a la masa hereditaria, como un patrimonio común, mientras que no se hace la división, artículo 1288 del Código Civil para el Distrito Federal, y la sucesión se abre en el momento que muere el autor de la herencia, artículo 1649 del citado Código Civil citado, razón por la que la misma se le debió haber notificado el oficio 000911, supuesta de revocation, según ordena el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación y el segundo párrafo del artículo 20. de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, para que la causante actual, sucesion testamentaria del difunto Francisco Núñez Malanco q.e.p.d., considerar si la misma está debidamente fundada y motivada, según señala el último párrafo del artículo 60. de la citada Ley de Hacienda del

Departamento del Distrito Federal y en su caso estuviera en posibilidad de interponer los recursos correspondientes, tal y como señala el artículo 11 de la mencionada Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. --- No habiendo cumplido con ello las autoridades de la Tesorería del Distrito Federal, no dieron debido cumplimiento a la garantía de audiencia y legalidad de las formalidades esenciales del procedimiento, según consagra el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional y así debió considerarlo el A-quo, en perjuicio de la quejosa sucesión testamentaria del que fué causante, puesto que por mi escrito de 9 de julio último, claramente expuse al C. Juez de Distrito que dicha resolución contenida en el oficio 000911 no ha sido notificada a mi representada, por otra parte, no es cierto que dicha revocación oficio 000911, se hubiere hecho del conocimiento entre otros del Director de Valuación e Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y del Director del Sistema Cartográfico, ni mucho menos está demostrado o acreditado que dichas autoridades hubieran procedido a dejar sin efecto la "supuesta actualización del valor catastral del predio", que fué de la propiedad del autor de la sucesión y que se hubieran dejado sin efectos las liquidaciones o giros extraordinarios que formularon o que hubieran formulado, que también fueron reclamados en el libelo de garantías, así como también hubiere dejado sin efectos la ejecución que se hubiere ordenado, puesto que nada al respecto se ha notificado a la sucesión de la quejosa por las autoridades responsables en este juicio de garantías. --En tal virtud las autoridades responsables no han notificado a la quejosa el que hayan cesado los efectos del acto reclamado y por tanto, no han fundado ni motivado la causa legal del procedimiento como ordena el artículo 16 Constitucional, con lo que con el sobreseimiento dictado por el A-quo, se deja en absoluto estado de indefensión a la quejosa sucesión testamentaria, con los actos que por sí y ante sí únicamente han dictado o emitido las autoridades responsables de la Tesorería del Distrito Federal, son consideración ninguna de la sucesión que represento y sin darle oportunidad de intervenir para hacer valer sus derechos y nulificando en su perjuicio las garantías individuales que consagran los artículos 14 y 16 Constitucionales, por lo que el A-quo debió desechar por improcedente y conculcatorio de garantías, el sobreseimiento solicitado y entrar a estudiar los conceptos de violación que se hicieron valer. --Mientras que la sucesión quejosa no se notifique legalmente, por conducto de su representante legal, la revocación y el cumplimiento de la misma, para todos los efectos

legales, se sigue causando perjuicios a tal sucesión, conculcatorias de garantías individuales ya señaladas, por lo que no es procedente el sobreseimiento del juicio de amparo, ya que es el único medio para repararlas. ---Por tanto, subsiste a la fecha el primer acto de autoridad y sus consecuencias, apoyados todos ellos en la también reclamada Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, por lo que solicito del Tribunal que conozca la alzada el que se revoque la sentencia de sobreseimiento y se analicen los conceptos de violación no estudiados por el A-quo porque de todo lo expuesto se demuestra que no se actualiza la causal de improcedencia invocada por el C. Juez Noveno de Distrito, ya que los actos de autoridad no surten sus efectos, sin su debida notificación. ---Deberá por ello de entrarse al fondo del asunto y otorgar a la quejosa el amparo solicitado..."

"Ahora bien, de lo antes expuesto, se observa en relación con el agravio primero, que los argumentos que expone la sucesión quejosa no atacan de ninguna manera las consideraciones y fundamentos legales en que se apoyó el juez de Distrito para sobreseer el amparo, ya que en tanto que el Juzgador funda y motiva la causa del sobreseimiento en la circunstancia de haberse revocado los actos de aplicación de la Ley reclamada, la recurrente se limita a aseverar que las autoridades de la Tesorería no le notificaron el oficio revocatorio 000711 sino al Señor Francisco Núñez Malanco, por lo que a la sucesión no le causa perjuicio ni le afecta el oficio de que se trata; cuestión distinta al motivo de improcedencia invocado la sentencia que se revisa para sobreseer el amparo, por lo que dicho agravio debe estimarse ineficaz.

Independientemente de lo antes expuesto, debe estimarse que el agravio de que se trata es irrelevante si se tiene en cuenta que de las constancias del expediente de amparo (foja 33) se viene en conocimiento que el Juez de Distrito, por acuerdo de fecha diecinueve de junio de mil novecientos ochenta y seis, mandó dar vista a la parte quejosa, por el término de tres días, con el informe justificado rendido por la autoridad responsable y su anexo, que es copia autorizada del acuerdo revocatorio, para que manifestara lo que a su derecho conviniera. En contestación a esa "vista" el representante de la quejosa manifestó que no se le había notificado la resolución a la causante, sin expresar ninguna inconformidad con el contenido del oficio revocatorio; pero lo cierto es que en la fecha en que se le dió "vista" con el informe justificado y tuvo conocimiento de su contenido, pudo hacer valer sus

derechos para oponerse al informe y su anexo que los constituía el acuerdo revocatorio que se le estaba notificando; y como no lo hizo, el agravio como se ha dicho, resulta infundado".

Amparo en Revisión 250/87, Francisco Núñez Malanco, Suc.- Resuelto el día 7 de enero de 1989.

Para que las actuaciones que llevan a cabo las partes en el juicio deban ser tomadas en consideración por el juzgador, tienen que realizarse en el momento procesal oportuno. Esto significa que las partes deben ceñirse a las formas del procedimiento que "...son las establecidas para la instrucción y resolución de los procesos, se trata de condiciones que no pueden quedar encomendadas al arbitrio de los sujetos, desde la organización del tribunal, el otorgamiento de sus atribuciones, las facultades de sus auxiliares hasta el desarrollo del proceso, para evitar sorpresas, implican el establecimiento de requisitos de actuación.

En virtud de lo anterior, para que la revocación del acto impugnado en el juicio de nulidad que se ventila ante los tribunales que hemos mencionado, es necesario que la resolución en la que se revoca el acto impugnado, se presente por parte de las autoridades demandadas en el momento procesal oportuno.

Así, tratándose del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación el artículo 215 del Código Fiscal Federal, establece en su último párrafo que la contestación de demanda o hasta antes del cierre de instrucción, la autoridad demanda podrá revocar la resolución impugnada.

Lo anterior, significa que la resolución por la que se revoca la resolución combatida en el juicio de nulidad federal puede ser exhibida por las autoridades demandas desde la contestación de demanda o hasta antes del cierre de la instrucción del juicio.

Por tanto, si exhibe con posterioridad o simplemente no se presentó el documento en el que conste la revocación del multicitado acto, no será tomada en consideración al resolver el juicio.

Cabe señalar, que la instrucción se cierra una vez que ha concluido el plazo para formular alegatos.

Por lo que se refiere al juicio que se ventila ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la revocación también puede llevarse a cabo antes de la contestación o en la propia contestación, aunque la Ley correspondiente no lo señale expresamente. Dicha revocación puede también producirse en la audiencia.

La circunstancia de que se señala que el acto impugnado ha sido revocado, sin exhibirse la resolución correspondiente, también acarrea que el órgano jurisdiccional quede liberado de la obligación de tomarla en consideración al resolver el juicio.

Como consecuencia de lo anterior, la resolución por la que se revoca el acto combatido, puede exhibirse en cualquier estado del juicio, esto es, desde antes de que se produzca la contestación y hasta el momento en que se celebre la audiencia.

La revocación del acto impugnado produce efectos tanto respecto del propio acto como dentro de juicio.

Como ya se señaló, la revocación por razón de ilegalidad, tiene por objeto dejar insubsistente un acto que ha sido emitido en contravención al ordenamiento jurídico ya sea constitucional o legal ordinario.

Por tanto, puede decirse que la revocación de un acto impugnado implica que éste quede insubsistente y que como consecuencia de ello se destruyan los efectos que hubiesen producido, por lo que las cosas se retrotraerán automáticamente al estado que tenían antes de la emisión del acto impugnado.

De conformidad con lo que establecen los artículos 203 fracción IV del Código Fiscal de la Federación y 72 fracción IV de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la revocación del acto impugnado por parte de las autoridades demandadas, da lugar a que se decrete el sobreseimiento en el juicio.

Dicho sobreseimiento obedece al hecho de que como al revocarse la resolución impugnada, ésta queda insubsistente, esto es sin efectos, el juicio correspondiente carece de materia en tanto que al revocarse el acto no hay litis sobre la cual pueda el juzgador formular pronunciamiento alguno.

El Tribunal Fiscal de la Federación, con base en la disposición primeramente citada, sobresee en aquellos casos en que la autoridad demandada, acredita a través de la exhibición del documento correspondiente que ha revocado la resolución impugnada en el juicio de que se trate.

A diferencia de dicho Tribunal, el de lo Contencioso Administrativo ha establecido jurisprudencia en el sentido de que para que pueda decretarse el sobreseimiento en el juicio, la autoridad demandada, debe acreditar fehacientemente que previamente a la exhibición en juicio de la resolución revocatoria la ha notificado legalmente al contribuyente, exigencia que no está prevista en la Ley de la Materia y que por ende, consideramos rebasa el texto del artículo 72 fracción IV de la Ley invocada, independientemente de que la consideramos

innecesaria, pues desde el punto de vista jurídico la sola revocación del acto combatido y la posterior exhibición en juicio del documento en que se hace constar crea un régimen de certidumbre jurídica a favor del gobernado, máxime si se toma en consideración que conforme lo establece el artículo 37 del Código Fiscal Federal, las autoridades fiscales se encuentran impedidas para revocar las resoluciones que son favorables a los particulares, categoría ésta, dentro de la que se encuentran las multicitadas resoluciones revocatorias.

No obstante las consideraciones anteriores, pensamos que la intención del Tribunal citado, al sentar el criterio en comentario ha sido la consistente en salvaguardar los intereses de los gobernados de tal manera que no quede duda de que la autoridad realmente ha revocado su acto. Esto porque no en pocas ocasiones y a pesar de la resolución revocatoria existe, que las autoridades fiscales repiten un acto que ya ha sido revocado o emiten otros cuyo antecedente está constituido por aquél.

Ejemplo de lo anterior, lo constituyen las resoluciones que en materia del Impuesto Predial y Derechos de Agua emitían las autoridades fiscales del Departamento del Distrito Federal hasta el año anterior, respecto de la contribución primeramente citada y hasta la fecha, tratándose de resoluciones que se emiten en materia de derechos por el uso, suministro y aprovechamiento de agua para fines domésticos, las cuales no obstante haberse revocado, sirven de base para la emisión de requerimientos de pago a través del procedimiento administrativo de ejecución, lo que causa desconcierto e inconformidad entre los contribuyentes.

Cabe señalar, que la repetición de actos que han sido revocados por parte de la autoridad y la emisión de resoluciones posteriores con base en ellos, no implica el que las autoridades aludidas pretendan, como podría pensarse, el intimidar o burlarse de los contribuyentes, o bien, el desacato de las decisiones del órgano jurisdiccional aludido, sino que se basa realmente en problemas en cuanto a la administración que de las mismas que afrontan las autoridades.

Lo anterior, es explicable si se toma en cuenta que actualmente en el Distrito Federal existen aproximadamente un millón y medio de contribuyentes en materia de Derechos por el uso, suministro y aprovechamiento de agua, lo cual hace materialmente imposible no sólo que puedan fundarse y motivarse en lo individual todos y cada uno de los actos de autoridad que en esa materia se emiten, sino también, que puedan firmarse los documentos en que se contienen.

Ante tal situación, las autoridades fiscales han buscado esquemas que les permitan obtener con oportunidad el ingreso que por tales conceptos corresponde al Distrito Federal.

Uno de esos esquemas lo constituye el relativo a que para el pago del Impuesto Predial y Derechos de Agua se hacían emisiones masivas de recibos hasta el año de 1989, y se siguen haciendo en el presente año, por lo que se refiere a los Derechos de Agua para uso doméstico, a través de la Dirección General de Informática dependiente de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

Desde luego, no puede pasar por desapercibido que los problemas que respecto de la administración de las contribuciones afrontan las autoridades fiscales, no tiene por qué propiciar molestias y menos aún menoscabo del régimen de certidumbre jurídica para el gobernado.

De ahí, que por lo que se refiere al Impuesto Predial a partir del año de 1990, el legislador estableció en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que debe cubrirse a través de declaración, lo que además, de implicar la conclusión de la emisión de resoluciones a través de procedimientos masivos, ha propiciado que el contribuyente sea el que determine el monto de la contribución a su cargo, la depuración de los registros de la Tesorería en cuanto a dicho gravámen y el abatimiento del costo de administración de dicho impuesto.

Una situación similar, se da respecto de los derechos por el uso, suministro y aprovechamiento de agua, para uso no doméstico, respecto de los cuales, el contribuyente también queda obligado por disposición de la Ley invocada a cubrirlos mediante declaración.

El hecho de que los contribuyentes queden obligados a cubrir sus contribuciones mediante la presentación de declaraciones, implica que las autoridades fiscales deban intensificar el ejercicio de sus facultades de verificación, lo que habrá de culminar en no pocas ocasiones, en la emisión de resoluciones en las que se determinen diferencias de contribuciones a cargo de los gobernados, las cuales, es posible sean impugnadas en juicio por éstos y pudiesen tener que ser revocadas por las autoridades en juicio, por lo que el tema que se comenta sigue vigente, máxime si se toma en cuenta que puede darse el caso de que no obstante que la autoridad haya revocado una resolución impugnada y el juicio se haya sobreesido, la misma puede emitir un acto idéntico al revocado, o bien, puede emitir uno ó varios actos posteriores que sean consecuencia de aquél que se revocó, lo que puede llevar a concluir al gobernado que la decisión del órgano jurisdiccional en el sentido de sobreeser en el juicio no le da ninguna certeza jurídica.

Consideramos que lo anterior constituye otra de las razones por las que el H. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha sentado jurisprudencia en el sentido anotado. Además, debe considerarse que frente a la repetición de un acto

que ha sido revocado o a la emisión de actos consecuencia de aquél, el contribuyente no tiene ya la posibilidad de acudir en queja ante el Tribunal mencionado, situación que no acontece tratándose del incumplimiento de las sentencias por las que el citado órgano jurisdiccional ha declarado la nulidad de los actos ante él impugnados, pues en éstos casos, procede la queja a fin de exigir el cumplimiento del fallo.

La situación de que el actor no pueda exigir el cumplimiento de la resolución revocatoria ante el órgano juzgador, obedece al hecho de que la Ley que riega al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la instancia de queja sólo procede contra el incumplimiento de sentencias, tal y como se desprende de su artículo 82 que dice:

"Art. 82. El actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de tres días para que manifestó lo que a su derecho convenga.

La Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuncia se le impondrá una multa de cincuenta a cien veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Departamento del Distrito Federal como superior jerárquico, comine al funcionario responsable para que de cumplimiento a las determinaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; sin perjuicio de que se reiteren cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

La Sala Superior a proposición de su Presidente o de las Salas, hará del conocimiento del Presidente de la República, en su calidad de Titular del gobierno del Distrito Federal, aquellos casos en los que el propio Jefe del Departamento no dé cumplimiento a las resoluciones del Tribunal, a efectos de que las acate.

Las sanciones antes mencionadas, también serán procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decreta respecto del acto reclamado en el juicio."

Del análisis del primer párrafo de la norma antes transcrita se concluye que, la instancia de queja sólo procede ante la falta de cumplimiento de sentencias que hubiesen declarado la nulidad

del acto, naturaleza que no tiene la sentencia de sobreseimiento por la cual, ante la repetición de un acto que ya fué revocado, el gobernado no puede irse en queja ni tampoco puede hacerlo, cuando no siendo idéntico porque contenga algunas circunstancias distintas como puede ser el señalamiento de fundamentos y motivos que no se dieron en el primero o cuando sea consecuencia del revocado, pues en ambos casos deberá agotar un nuevo juicio de nulidad o un juicio de amparo, este último por violaciones directas a la Constitución.

Aquí puede surgir la interrogante, de si en caso de que la autoridad emita un acto idéntico al que fué revocado en juicio, al impugnarlo el actor mediante nuevo juicio de nulidad debe decretarse el sobreseimiento del mismo por tratarse de actos que ya fueron materia de juicio de acuerdo con la causal de improcedencia marcada en el artículo 71 fracción IV de la Ley antes mencionada, que señala lo siguiente:

"Art. 71. El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es improcedente:

IV. Contra actos que hayan sido juzgados en otro juicio en los términos de la fracción anterior."

Creemos que no se dan los supuestos de la causal mencionada porque la misma se refiere a actos que ya fueron juzgados; es decir, se trata de asuntos respecto de los cuales tuvo que entrarse al fondo del negocio pues la palabra juzgar hace alusión a que se dictó una sentencia de fondo y en el caso de una resolución de sobreseimiento no se juzgó la legalidad del acto por existir circunstancia que lo impidieron, por lo que el nuevo juicio de nulidad debe admitirse por el órgano juzgador.

Sin embargo, y antes de optar por iniciar un nuevo juicio de nulidad el gobernado debe tomar en consideración que la autoridad puede revocar nuevamente el acto, lo que desde el punto de vista práctico podría llevarlo al extremo de enfrascarse en un litigio interminable por lo que consideramos es mas conveniente que en estos casos se opte por el juicio de garantías haciendo valer una violación directa al artículo 14 Constitucional, en tanto que en el caso se estaría en presencia de la privación de un derecho por parte de la autoridad fiscal, derecho que surgió con la emisión de la resolución revocatoria.

Así pues, si bien el actor puede intentar un nuevo juicio contra un acto idéntico al revocado, estimamos que ello puede significar que se vea obligado a iniciar más juicios con las molestias que sabemos representa, además de que no se estaría impartiendo verdadera justicia administrativa creándose un régimen de incertidumbre jurídica para el gobernado.

Por ello, consideramos que se debe establecer un mecanismo en la Ley mediante el cual, el actor pueda en casos de repetición del acto revocado o de actos consecuencia de éste, exigir que la autoridad cumpla con la resolución revocatoria a fin de darle certidumbre jurídica y con el objeto de que las decisiones del tribunal se cumplan de manera efectiva.

Pensamos que lo anterior, se puede lograr a través de una reforma consistente en el cambio de denominación del Título Segundo Capítulo XI de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y en una modificación al artículo 82 de la propia Ley, misma que consistiría por una parte en precisar el plazo de que disponen las autoridades para cumplir las determinaciones del Tribunal y por otra parte, en ampliar los supuestos de procedencia de la instancia de queja que actualmente se prevé en dicha disposición estableciendo sanciones mayores para los casos de incumplimiento tratándose de resoluciones en las que se decreta el sobreseimiento del juicio como consecuencia de la revocación del acto impugnado por parte de la autoridad. Esto porque las sanciones deben ser tales que surtan el efecto de que la autoridad administrativa se vea obligada a cumplir con la resolución revocatoria.

Con base en lo anterior, consideramos que el Título del Capítulo aludido, y el texto del referido precepto podrían ser los siguientes:

C A P Í T U L O X I

CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL.

Artículo 82. Las Salas concederán a las autoridades un plazo de uno a cuatro meses para el cumplimiento de sus sentencias, dependiendo de la naturaleza del asunto de que se trate.

Dicho plazo empezará a correr a partir del día siguiente a aquél en que se notifique la sentencia correspondiente a la autoridad que deba cumplirla.

Para los efectos de este artículo se entiende que queda obligada a cumplir las resoluciones del Tribunal la autoridad emisora del acto impugnado.

El actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, cuando:

I. Transcurrido el plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo la autoridad no hubiese dado cumplimiento a la sentencia;

II. La autoridad incurra en exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia.

III. Tratándose de las resoluciones que habiéndose impugnado en juicio y que hubiesen sido revocadas por la autoridad, ésta repita el acto combatido o emita uno nuevo que tenga como antecedente o sea consecuencia de aquél que se revocó.

La queja se interpondrá por escrito ante la Sala del Tribunal que conoció del asunto en primera instancia, debiendo esta dar vista a la autoridad obligada a cumplir la sentencia o la que emitió la resolución revocatoria por el término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, la Sala correspondiente, procederá a dictar resolución en la queja sin más trámite, previniendo a la autoridad a que se refiere el párrafo anterior, para que en el plazo de tres días emita la resolución correspondiente; en el caso de exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia para que emita una nueva en la que se ajuste a los términos del fallo o para que deje sin efectos los actos a que se refiere la fracción III de este artículo, apercibidas de que en caso de renuencia se les impondrá una multa de cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Tratándose de la repetición de actos que hubiesen sido revocados o que sean consecuencia de éstos, la multa a que se refiere el párrafo anterior, se incrementará en un cincuenta por ciento.

Si la autoridad que deba cumplir con la sentencia o dejó sin efectos el acto a que se refiere la fracción II persistiere en su actitud, la Sala Superior a instancia de la Sala respectiva, solicitará al Jefe del Departamento del Distrito Federal, como superior jerárquico, que comine a las determinaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o deje sin efectos los actos a que se refiere el párrafo anterior, sin perjuicio de que se impongan

cuantas veces sea necesario las sanciones previstas en este precepto.

La Sala Superior, a propuesta de su Presidente o del de la Salas, hará del conocimiento del Presidente de la República, en su calidad de Titular del Gobierno del Distrito Federal, exceso o defecto en el cumplimiento

de las resoluciones del Tribunal, por parte del Jefe del propio Departamento, a fin de que las acate, en aquellos casos en que le corresponda cumplirlas.

Se aplicará una sanción de cincuenta a cien veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal a la autoridad que debiendo suspender un acto impugnado en juicio, omite dar cumplimiento en sus términos a la suspensión decretada."

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El acto administrativo, es producto del nacimiento del Estado de derecho. Es en Francia después de su revolución donde se menciona por primera vez este concepto considerado en su origen como aquel que era exclusivo del conocimiento de los tribunales administrativos; hoy en día la doctrina se encuentra dividida en su conceptualización.

Dos corrientes principales han tratado de dar un concepto del acto administrativo con profundas diferencias entre ambas que impiden establecer un concepto unitario y absoluto.

La corriente orgánica o subjetiva considera que el acto administrativo sólo lo pueden emitir los órganos del Poder Ejecutivo en el ejercicio de la función administrativa.

La corriente objetiva señala que para definir si un acto es administrativo, debe atenderse a su contenido material. Con este criterio se acepta que cualquier órgano del Estado, Legislativo, Ejecutivo ó Judicial, pueda emitir actos administrativos en el ejercicio de la función administrativa.

Aunque nuestra legislación no nos da un concepto de acto administrativo, éste dependerá del criterio que se adopte, pues ambas corrientes en un momento dado tienen utilidad para su determinación.

Para nosotros, el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad de un órgano de la administración pública en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos directos en una situación concreta.

SEGUNDA.- Los actos administrativos se encuentran dotados de ciertos elementos de los cuales llega a depender su eficacia tales como: a) Un elemento subjetivo, formado por el órgano del estado; b) Un elemento objetivo constituido por el contenido material del acto; c) El motivo, formado por todas las circunstancias tomadas en cuenta por la autoridad para su emisión; d) La forma constituida por las condiciones externas exigidas para su validez y f) el fin consistente en la satisfacción del interés público.

TERCERA.- El acto administrativo se extingue por revocación o por anulación. La revocación la lleva a cabo la propia autoridad administrativa mientras que la anulación, se realiza en sede judicial o bien por una autoridad administrativa investida

de facultades de carácter jurisdiccional, vgr. el Tribunal Fiscal de la Federación.

La doctrina ha considerado tradicionalmente a la revocación administrativa como aquella que realiza la autoridad de manera unilateral para dejar sin efectos un acto administrativo, que no obstante haber nacido perfectamente válido entra en conflicto con el interés público, por lo que esta forma de extinción del acto obedece a razones de conveniencia, oportunidad y mérito, vgr. la revocación de una conceción.

La revocación administrativa por razones de ilegalidad, a diferencia de la originada por motivos de oportunidad, conveniencia y mérito, no ha sido suficientemente estudiada por nuestros doctrinarios nacionales e incluso algunos no se refieren a ella. Este tipo de extinción del acto se da en aquellos casos en que la propia autoridad administrativa reconoce que el acto que emitió contiene vicios de legalidad que pugnan con el orden jurídico, y causan una lesión en la esfera jurídica del gobernado, privándolo de sus efectos para reestablecer dicho orden.

CUARTA.- Nuestra legislación reconoce la revocación del acto administrativo por razones de ilegalidad como una causa de sobreseimiento en los juicios fiscales y administrativos, de que conocen el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, plasmándose dicha figura jurídica en los artículos 215 del Código Fiscal de la Federación y 72 fracción IV de la Ley que rige al segundo de los tribunales antes citados.

QUINTA.- Para llevar a cabo la revocación administrativa por razones de ilegalidad de un acto que ha sido previamente impugnado en juicio, se debe emitir una resolución por escrito dirigida al particular o a su representante legal, debidamente fundada y motivada que contenga la declaración de la autoridad administrativa de dejar sin efectos total e incondicionalmente el acto impugnado.

SEXTA.- El Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, han adoptado diferentes criterios cuando la autoridad administrativa revoca en el juicio el acto

El primero de los tribunales citados, declara el sobreseimiento del juicio por haberse dejado sin efectos el acto, bastando para ello únicamente que la autoridad demandada exhiba la resolución revocatoria.

El segundo ha sostenido en jurisprudencia que el sobreseimiento del juicio por revocación del acto impugnado, sólo procede si la autoridad demandada exhibe hasta antes de la sentencia, la resolución revocatoria junto con su constancia de notificación personal al demandante toda vez que, para este Tribunal, la revocación como acto administrativo solo produce sus efectos a partir de su notificación.

SEPTIMA.- No compartimos el criterio jurisprudencial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal porque, si bien es cierto que los actos administrativos deben notificarse a las personas a las que se dirigen, tratándose de la revocación por causas de ilegalidad, la ley no exige el requisito de notificación previa para su exhibición en el juicio. Así mismo, porque el oficio revocatorio es un documento público con valor probatorio pleno y no existe razón legal alguna para negarle valor probatorio.

Además la prueba permite al juzgador crearse convicción de que es voluntad de la autoridad dejar sin efectos en forma total el acto reclamado y por un principio de economía procesal el demandante podrá imponerse del oficio revocatorio al existir obligación legal de acompañar las copias de traslado correspondientes, así como para el juzgador de darle vista al demandante de los documentos venidos a juicio.

Tanto la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, han sustentado precedentes en el sentido de que no existe impedimento para negarle valor probatorio pleno a la copia del oficio revocatorio aún cuando no conste su notificación al quejoso pues éste se puede imponer de ella con la vista que se le da del informe justificado de la responsable.

OCTAVA.- La sentencia o el auto que declaran el sobreseimiento del juicio por revocación de el acto impugnado, no impide que la autoridad si así lo desea, ejerza nuevamente sus facultades mientras éstas no hubiesen caducado y vuelva a emitir el acto administrativo.

Al emitirlo nuevamente, puede darse el caso de que se repitan los mismos vicios de legalidad, de suceder así, en el ámbito del derecho fiscal federal y en el Distrito Federal se presentan situaciones diferentes en relación con el contribuyente.

En el primer caso, el artículo 239 TER del Código Fiscal de la Federación donde se establece la instancia de queja contra el incumplimiento de la sentencia, no contempla la posibilidad de acudir a ésta por el incumplimiento de la resolución revocatoria ya que sólo procede contra la repetición de actos declarados nulos, es decir, actos que fueron juzgados por el tribunal

analizando su contenido en relación con las disposiciones legales.

No obstante lo anterior, en el ámbito Federal no es frecuente la repetición de actos declarados nulos por lo que el gobernado no queda en un estado de inseguridad jurídica con la resolución revocatoria.

En el ámbito del del Distrito Federal, a diferencia de lo que sucede en materia fiscal federal, la repetición de actos revocados ocurre con frecuencia en dos de sus principales contribuciones, el Impuesto Predial y los Derechos por el Uso, Suministro y Aprovechamiento de Agua.

Es ampliamente conocido que los llamados recibos consolidados de pago de estas contribuciones que se emiten por medios informáticos y se proporcionan a los contribuyentes en las oficinas recaudadoras de las autoridades fiscales, llamadas administraciones tributarias locales adolecen de los requisitos de falta de fundamentación y motivación.

Así, sucede que el particular que impugnó el recibo de pago en un juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y obtuvo una resolución revocatoria del recibo impugnado, con frecuencia se enfrenta a la situación de que se le vuelve a emitir uno nuevo con los mismos vicios de legalidad dejándolo en un estado de inseguridad jurídica al tener que intentar de nueva cuenta el juicio de nulidad.

El estado de inseguridad jurídica en que queda el gobernado se da como consecuencia de que la ley del Tribunal citado, no contempla medio legal alguno para obligar a la autoridad a respetar su resolución revocatoria, pues si bien es cierto que en su artículo 82 se concede al contribuyente la posibilidad de acudir en instancia de queja cuando exista el incumplimiento a la sentencia por parte de la autoridad, dicha instancia sólo procede en el caso de repetición de un acto juzgado y declarado nulo y no respecto de sentencias de sobreseimiento que por su naturaleza, no existe forma darse el incumplimiento.

Estamos convencidos de que la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, quizo evitar el estado de inseguridad jurídica que se comenta para el contribuyente, buscando elementos para llegar a una sentencia de nulidad del acto y cuidar el cumplimiento de la misma.

El presente trabajo propone llevar a cabo una reforma al artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que contempla como supuesto de procedencia de la instancia de queja, la repetición del acto revocado o la emisión de actos que sean antecedente o consecuencia de éste.

Su tramitación sería con vista a la autoridad para que rinda su informe en un plazo de tres días y en caso de repetición del acto revocado, se aplicarían sanciones consistentes en multas que fluctúen de cincuenta a cien veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Por otra parte, aún cuando reconocemos que la informática es necesaria para el eficaz manejo de información de un padrón que asciende a más de millón y medio de contribuyentes en el Impuesto Predial y los Derechos por el Uso, Suministro y Aprovechamiento de Agua, consideramos que debe ser sin perjuicio de los derechos de los contribuyentes por ello, para mejorar la administración de estas contribuciones se pueden y deben incorporar a los documentos emitidos por este medio los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- JACINTO FAYA VIEZCA. "ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. ED. PORRUA S.A., MEXICO D.F. 1983.
- 2.- MIGUEL ACOSTA ROMERO. "SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO". ED. PORRUA S.A., MEXICO 1989.
- 3.- MIGUEL ACOSTA ROMERO. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". ED. PORRUA S.A. MEXICO 1991.
- 4.- JORGE OLVERA TORO. "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO". ED. PORRUA S.A., MEXICO 1976.
- 5.- ANTONIO GARCIA VALENCIA. "RELACIONES PUBLICAS Y REFORMA DE LA ADMINISTRACION. ED. PORRUA S.A., MEXICO 1970.
- 6.- RENATO ALESSI. "INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO". BOSH CASA EDITORIAL URGEL BARCELONA. 1970.
- 7.- RENATO DIAZ ELIZONDO. "EL ACTO DE GOBIERNO". ED. PORRUA S.A., MEXICO 1975.
- 8.- OMAR GUERRERO OROZCO. "INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA". HARLA., MEXICO 1985.
- 9.- RAFAEL I. MARTINEZ MORALES. "DERECHO ADMINISTRATIVO". HARLA. MEXICO 1991.
- 10.- MIGUEL S. MARIENHOFF. "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO". ABELEDO-PERROT BUENOS AIRES ARGENTINA., 1981.
- 11.- ROBERTO ORTEGA LOMELIN. "EL NUEVO FEDERALISMO. LA DESCENTRALIZACION". ED. PORRUA S.A., MEXICO 1988.
- 12.- ANDRES SERRA ROJAS. "DERECHO ADMINISTRATIVO". ED. PORRUA S.A., MEXICO 1985.
- 13.- ERNESTO FLORES ZAVALA. "ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS". ED. PORRUA S.A., MEXICO 1986.
- 14.- GABINO FRAGA. "DERECHO ADMINISTRATIVO". ED. PORRUA S.A. MEXICO 1989.
- 15.- ARTURO GONZALEZ COSIO. "EL PODER PUBLICO Y LA JURISDICCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA". ED. PORRUA S.A. MEXICO 1982.
- 16.- J. CARLOS CASSAGNE. "EL ACTO ADMINISTRATIVO". ABELEDO-PERROT. BUENOS AIRES ARGENTINA. 1981.
- 17.- MANUEL MARIA DIEZ. "DERECHO ADMINISTRATIVO". TOMO II., PLUS ULTRA. BUENOS AIRES ARGENTINA. 1976.

- 18.- IGNACIO BURGOA URIHUELA. "EL JUICIO DE AMPARO". ED. PORRUA S.A., MEXICO 1989.
- 19.- IGNACIO BURGOA. "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES". ED. PORRUA S.A., MEXICO 1989.
- 20.- ENRIQUE SAYAGUES LASO. "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO". MONTEVIDEO 1974.
- 21.- BLANCA ALICIA MENDOZA VERA. "LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y EL RECURSO DE QUEJA". COLECCION DE ESTUDIOS JURIDICOS VOL VIII, MEXICO 1985.
- 22.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
- 23.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 24.- LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTECIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.
- 25.- REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. No. 1.
- 26.- EMILIO MARGAIN MANAUTOU. "INTRODUCCION AL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. ED. UNIVERSITARIA POTOSINA, MEXICO 1981.