

308409

**UNIVERSIDAD LATINA, S. C.**

---



**INCORPORADA A LA UNAM**

**ANÁLISIS SOCIO-DOG MÁTICO Y PROPUESTA DE REFORMA  
DEL ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**JOSÉ ADOLFO RAMÍREZ LUCIO**

**ASESORA:**

**LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ**



**MÉXICO. D. F.**

**2004**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



**UNIVERSIDAD LATINA, S.C.**  
INCORPORADA A LA U.N.A.M.



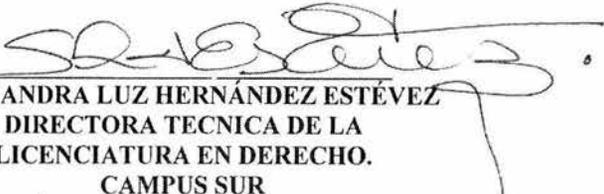
*Coyoacán México 26 de Agosto de 2004*

C. DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACION  
Y REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS, UNAM  
P R E S E N T E:

El C. **RAMIREZ LUCIO JOSE ADOLFO** ha elaborado la tesis profesional titulada **“Análisis socio-dogmático y propuesta de reforma del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación”** bajo la dirección de la **LIC. SANDRA LUZ HERNANDEZ ESTEVEZ** para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

El alumno ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE  
“LUX VIA SAPIENTIAS”

  
LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ  
DIRECTORA TECNICA DE LA  
LICENCIATURA EN DERECHO.  
CAMPUS SUR

MTRO ROSALÍO LÓPEZ DURÁN  
SECRETARIO ACADÉMICO DE DERECHO  
P R E S E N T E:

Por este medio remito para su valoración y revisión el trabajo de tesis realizado por el alumno JOSÉ ADOLFO RAMÍREZ LUCIO bajo el título de "Análisis socio-dogmático y propuesta de reforma del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación"; misma que fue llevada a cabo bajo mi dirección.

Espero que por favor realice las observaciones correspondientes para que el trabajo cumpla con los requisitos exigidos por la Legislación Universitaria y la normatividad de nuestra institución, y en su caso, se pueda proceder con los subsecuentes trámites. Agradezco de antemano su valioso apoyo.

ATENTAMENTE  
"LUX VIA SAPIENTIAS"  
Coyoacán, México, 19 de Agosto de 2004

  
LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ  
DIRECTORA DE DERECHO

## INDICE

### ANÁLISIS SOCIO-DOG MÁTICO Y PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Introducción .....	i
--------------------	---

#### Capítulo I

##### Marco teórico y conceptual

1.1 La forma del Estado Mexicano .....	2
1.2 Personalidad del Estado.....	11
1.3 La actividad del Estado .....	11
1.4 Fines del Estado .....	12
1.5 Clasificación de la Actividad del Estado .....	13
1.6 Las Funciones del Estado .....	15
1.7 La actividad Administrativa del Estado .....	17
1.8 Concepto Jurídico del Estado .....	18
1.9 Administración Pública .....	19
1.10 La Concesión de Servicio Público .....	26

#### Capítulo II

##### Legislación Nacional

2.1 Supremacía Constitucional .....	32
2.1.1 Principio de legalidad .....	39
2.1.2 Principio de seguridad jurídica .....	41
2.2 Artículos que fundamentan la procedencia del Recurso de Revisión en el Juicio Contencioso Administrativo.....	43

Capítulo III  
El Juicio Contencioso Administrativo

3.1 Origen Histórico .....	59
3.2 Origen en México .....	60
3.3 Concepto y Definición del Juicio Contencioso Administrativo ....	61
3.4 Naturaleza Jurídica de lo Contencioso Administrativo .....	62
3.5 La Ley .....	63
3.6 Partes en el juicio .....	65
3.6.1 Las resoluciones .....	66
3.6.2 La demanda .....	66
3.6.2.1 Requisitos formales de la demanda .....	67
3.6.3 La sala desechará la demanda, cuando: .....	68
3.6.4 La contestación de demanda expresará: .....	69
3.6.5 El demandado deberá adjuntar a su contestación: .....	69
3.6.6 Acuerdo sobre la contestación de demanda .....	69
3.6.7 Tercero interesado .....	70
3.7 La suspensión .....	70
3.8 Las notificaciones .....	73
3.9 El juicio ante el Tribunal es improcedente: .....	74
3.10 Procede el sobreseimiento del juicio: .....	75
3.11 La audiencia del juicio tendrá por objeto: .....	75
3.12 Las sentencias .....	75
3.13 Serán causas de invalidez de los actos impugnados: .....	77
3.14 Procede el recurso de revisión en contra de: .....	79
3.15 Para la resolución del recurso de revisión se observará lo siguiente: .....	80
3.16 Importancia y Trascendencia .....	84
3.17 Tesis aisladas .....	88
3.18 Acto Administrativo .....	91
3.18.1 Clasificación de los Actos Administrativos .....	93

3.19 Elementos del Acto Administrativo .....	100
3.20 El Procedimiento Administrativo .....	104
3.21 Los efectos del Acto Administrativo .....	106
3.22 Ejecución del Acto Administrativo .....	107
3.23 El Principio de la no retroactividad de los Actos Administrativos	108
3.24 Recurso de Revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo .....	111
3.25 Procedimiento Contencioso Administrativo .....	111
3.26 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)	112
3.26.1 Estructura Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal            y            Administrativa            (TFJFA)	113
.....	
3.27 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) .....	115
3.28 Cuestiones generales del proceso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .....	116
3.29 Partes en el Juicio Contencioso Administrativo .....	117
3.30 Presentación de la Demanda de Nulidad .....	120
3.31 Recepción de la Demanda .....	122
3.32 Improcedencia y Sobreseimiento del Juicio .....	122
3.33 La Contestación .....	123
3.34 La Ampliación de la Demanda .....	125
3.35 Los Incidentes .....	127
3.36 Las Pruebas .....	128
3.37 Los Alegatos .....	133
3.38 Cierre de Instrucción .....	134
3.39 La Sentencia .....	134
3.40 Los Recursos .....	139

## Capítulo IV

### Naturaleza jurídica del Recurso de Revisión en contra de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

4.1 El Recurso de Revisión en Materia Fiscal .....	142
4.2 Antecedentes legislativos del recurso de revisión en materia fiscal .....	151
4.3 Naturaleza jurídica del juicio de amparo.....	156
4.4 Sujetos legitimados para interponerlo.....	161
4.5 Autoridades ante las que se interpone el Juicio de Amparo .....	164
4.6 Naturaleza jurídica del juicio de amparo y del recurso de revisión .....	166

## Capítulo V

### Análisis socio-dogmático y propuesta de Reforma del Artículo 248 del Código Fiscal de la Federación

5.1 Inconstitucionalidad enfoque práctico .....	169
5.2 Análisis del texto original del Artículo 248 del Código Fiscal de la Federación .....	177
5.3 Propuesta .....	178
5.4 Argumentación socio-filosófica de la propuesta .....	180
5.4.1 Criterios de orden público .....	182
5.4.2 Elementos de equidad e igualdad .....	183
Conclusiones .....	186
Bibliografía .....	189

## INTRODUCCIÓN

Considero que la fracción II, del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, es inconstitucional por que no permite a la Autoridad Federal (Gobierno Federal) que es parte en el juicio contencioso administrativo, interponer de manera directa el recurso de revisión previsto en dicho numeral, sino que lo condiciona a acreditar su importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

Lo anterior viola la igualdad que debe existir entre las partes del juicio contencioso administrativo, o bien en cualquier juicio, ya que la Autoridad Federal (Gobierno Federal), se defiende en el transcurso del procedimiento de dicho juicio, es decir es parte demandada, sin embargo la parte actora que es el particular, si puede interponer juicio de garantías sin que medie condición alguna.

El recurso de revisión para la Autoridad Federal (Gobierno Federal) hace las veces del juicio de amparo a que tiene derecho el particular, tal y como se verá con posterioridad.

Las sociedades, solo las podemos considerar desarrolladas desde el momento en que se rigen por el derecho. Pero no podemos ser ciegos a la constante modernización de nuestro derecho, por esto no nos debe asombrar los constantes cambios que ha sufrido nuestra constitución desde 1917, ya que debemos recordar que lo que hace la modificación de las leyes, es la aparición de un fenómeno que exige la modificación de la norma para que esta sea adecuada y responda a las necesidades sociales.

La ley no debe de expedirse, estudiarse o analizarse con conceptos viscerales, sino con la verdad de su origen y su entorno, a fin de no caer en estereotipos que distorsionan la dimensión real y verdadera de la ley.

En el ámbito del federalismo, debemos de saber ubicar también, el desarrollo que dicho concepto ha tenido, ya que desde el establecimiento del pacto federal, a las entidades federativas se les ha considerado como una dependencia mas de los poderes de la federación, a ultimas fechas, y mas claramente desde las modificaciones que ha sufrido la constitución en los últimos 20 años, la libertad de las entidades ha quedado de manifiesto.

A más de lo anterior, debemos observar que los servidores públicos que laboran en el Gobierno Federal, se encuentran regulados para su actuar bajo un marco jurídico que no les permite ir más allá de lo que la ley les permite, por lo que sus relaciones se presumen emitidas conforme a derecho.

Ahora bien, cuando los particulares deciden concurrir ante las Salas Regionales del TFJFA, para que se estudie y se resuelva sobre la legalidad del acto impugnado, la Autoridad Federal se convierte en parte de un procedimiento contencioso administrativo (parte demandada), gozando de los mismos derechos que su contraparte (parte actora), y si ambos pueden recurrir y ampararse respectivamente en contra de las resoluciones de referencia, debe ser en igualdad de circunstancias imperando equidad entre las partes.

Capítulo I  
Marco teórico y conceptual

Sabemos ya que cualquier grupo humano para subsistir necesita que sus miembros realicen conductas tendientes a mantener un orden social, político y económico determinado. Esto se consigue mediante la regulación del comportamiento por el sistema jurídico, creado y aplicado por órganos dotados del poder necesario para hacerlo cumplir. De esta manera el sistema jurídico organiza totalmente a la sociedad como Estado.

Para comenzar, debemos entender el objeto del estado, es decir, qué es y para qué nos sirve la existencia del Estado, debemos plantear nuestro problema respecto de la existencia del estado, que se ha convertido en una necesidad para el hombre.

El estado es una organización social cuya función es coordinar y activar la cooperación social; para hacerlo, debe tener y ejercer poder. El poder es la capacidad de determinar la conducta ajena, el poder estatal es resultado de la acción conjunta del gobierno integrado por quienes lo ejercen y de los gobernados a él sometidos. Surge cuando un grupo realiza sus valores e intereses frente a sus adherentes y a los opositores, tanto por el convencimiento, como por la coacción, al establecer el Derecho positivo y ejecutarlo.<sup>1</sup>

### **1.1 La forma del Estado Mexicano**

El poder estatal adopta varias formas a cada una de ellas le corresponde una forma de estado. El poder estatal puede clasificarse en cuanto a su estructura y modalidades de ejercicio o formas de gobierno. El Estado Mexicano es por su estructura un estado federal y por las modalidades de ejercicio del poder, es democrático, republicano y representativo, con un sistema de gobierno presidencial.

---

<sup>1</sup> CARPIZO, Jorge. "La constitución mexicana de 1917". México, UNAM.

Por su estructura las formas de estado se clasifican en:

- a) El estado unitario o central que tiene un poder y un derecho únicos y
- b) El federal que engloba una asociación de poderes y una pluralidad de derechos.

*“Un estado federal se integra por una unión de estados, con una misma ley fundamental, la constitución general, que crea dos estructuras con gobiernos y derechos distintos, a ella subordinadas, pero coordinadas entre sí. Esas estructuras son las de la federación y la de las entidades federativas que no pueden contravenir las disposiciones de su ley creadora, la cual les indica lo que puede hacer la federación por su lado y los estados federales por el suyo.”<sup>2</sup>*

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal, compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la misma Constitución. Así el Art. 41 constitucional distribuye el ejercicio del poder político entre los poderes de la unión. (Gobierno Federal) y los de los estados y el 124 determina las facultades que no están expresamente concedidas por la constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Las facultades fundamentales que la constitución otorga a los funcionarios federales y que en consecuencia sólo pueden ser ejercidas por ellos y no por los funcionarios estatales son:

- a) Determinar la política exterior y las relaciones internacionales,
- b) Formar o admitir nuevos estados a la unión federal o arreglar sus límites,
- c) Resolver las controversias entre la federación y los estados, entre dos o mas estados, entre los poderes de la federación y los de los estados, entre dos a mas estados, entre los poderes de la federación y los de los estados o entre los poderes de un estado.

---

<sup>2</sup> Idem

- d) Declarar que han desaparecido los poderes de un estado y nombrarle un gobernador provisional para que convoque a elecciones,
- e) Proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior y contra sublevaciones o trastornos interiores,
- f) Legislar en toda la República sobre ciertas materias como son hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, nacionalidad, etc. y,
- g) Resolver las controversias que se susciten por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales<sup>3</sup>.

Como la constitución determina que las constituciones de los estados no podrá contravenirla, que su gobierno debe ser republicano, representativo y popular y le indica la forma en que deben organizarlo, el artículo 40 no debe entenderse en el sentido que los estados sean efectivamente “libres y soberanos”, ya que no lo son. Precisamente por estar sometidos a las disposiciones constitucionales mencionadas. Los estados son autónomos, es decir, tienen la potestad que dentro de su territorio cuentan con municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, teniendo un margen de libertad dentro del marco señalado por la constitución que:

- a) Les permite darse su propia constitución y todas las demás formas de su orden jurídico,
- b) Elegir a sus gobernantes y que sean independientes de los poderes federales,
- c) Imponer contribuciones para allegarse los recursos necesarios para su sostenimiento.

Por otra parte, participan en la conformación, organización y actuación global del Estado Federal mediante:

---

<sup>3</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones. México, 1981.

- a) La elección directa que hacen sus habitantes de los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales,
- c) su integración al poder legislativo, ya que sus miembros son ciudadanos de cada estado son electos dentro de cada uno de ellos, y
- d) su intervención en el procedimiento de reforma a la constitución Federal, puesto que además de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del congreso de la Unión, es necesario que las reformas sean aprobadas por la legislatura de los estados (art.135 constitucional).

Los lineamientos generales que señala la constitución a los estados, en cuanto a la organización de sus órganos de gobierno son los siguientes:

- El respeto a los principios de separación de poderes y de no-reelección.
- Proporcionalidad entre el número de habitantes y el de sus representantes a la legislatura local.
- Aplicación del sistema de diputados de minoría en la elección de dicha legislatura.
- Independencia del poder judicial.<sup>4</sup>

La forma de gobierno del Estado Mexicano es democrática, republicana, representativa y federal.<sup>5</sup>

*“La democracia es una forma de gobierno en la cual el pueblo no solo es gobernado, si no que también es el gobernante, esto implica que en último término el poder reside en él, por lo tanto la soberanía popular, es el principio constitutivo de la democracia.”<sup>6</sup>*

---

<sup>4</sup> Art. 116 Constitucional

<sup>5</sup> Art. 40 Constitucional

<sup>6</sup> SALAZAR, Luis. Principios y valores de la democracia. México, IFE 1993

El poder soberano del estado es superior a cualquier otro, interno o externo. Sin embargo no debe ser abusivo ni arbitrario; encargado de elaborar y aplicar las normas jurídicas, encuentra el límite a su actuación en esas mismas normas que dicta, ellas determinan la atribuciones y competencia de sus órganos de gobierno, al establecer la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial. Así se pretende evitar la concentración y abuso del poder mediante el control que cada órgano de gobierno ejerce sobre los demás, ahora bien este control solo puede consolidarse si el poder supremo la soberanía pertenece al pueblo, para que sea él quien elabore y aplique las normas que regulan el funcionamiento del estado.

Poder Legislativo.- La representación política se ejerce primordialmente a través del poder legislativo, constituido por el Congreso de la Unión que se divide en dos cámaras, la de diputados y la de senadores. Los integrantes de la primera no solo representan a sus electores, si no a la totalidad de la población mexicana, mientras que los segundos representan a la entidad federativa cuyos ciudadanos los eligen.

La Cámara de Diputados se integra con quinientos diputados electos cada tres años, trescientos por votación mayoritaria relativa en distritos uninominales y doscientos por principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales. Hay votación uninominal cuando se divide el territorio nacional en distritos y en cada uno de ellos se elige un solo candidato; la mayoría relativa consiste en que triunfa en la elección quien alcance mayor número de votos, sin importar cuantos sean estos. La elección de diputados de representación proporcional se lleva a cabo dividiendo el territorio nacional en cinco circunscripciones, llamadas plurinominales porque en cada una de ellas, los partidos políticos presentan una lista con varios candidatos. Cuando un partido alcanza por lo menos el dos por ciento de la votación total emitida en las circunscripciones plurinominales, se le otorgan diputaciones proporcionales a la votación nacional que haya obtenido, escogiendo a los candidatos por su orden de presentación en la lista (artículos 52,53 y 54 de la Constitución). La finalidad de la

representación proporcional es asegurar a los partidos minoritarios la oportunidad de alcanzar sitio en el congreso en proporción exacta a los votos obtenidos. Se reconoce así el derecho de las minorías de influir en las decisiones públicas.

La Cámara de Senadores se integrará con 128 senadores; en cada estado y en el distrito Federal se eligen dos según el principio de votación por mayoría relativa y se asigna otro a la primera minoría, es decir se elige al candidato del partido político que obtenga el segundo lugar en la votación correspondiente, los treinta y dos senadores restantes se eligen según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Duran en su cargo seis años.

Las facultades del congreso<sup>7</sup> se clasifican también en:

- Territoriales
- De control financiero
- De control político

Por su parte cada una de las cámaras tiene funciones específicas de carácter político administrativo y jurisdiccionales<sup>8</sup>. Algunas de las más importantes de la cámara de diputados son:

1. Expedir el bando solemne para dar a conocer la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
2. Administrativa, aprobar el presupuesto de egresos de la federación
3. Jurisdiccional, declarar si hay o no que proceder contra funcionarios públicos acusados de cometer algún delito y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra ellos se instalen.

---

<sup>7</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa.

<sup>8</sup> Idem.

La cámara de Senadores, tiene a su cargo funciones<sup>9</sup> como:

1. Analizar la política exterior y aprobar los tratados internacionales
2. Autorizar al presidente de la república para que permita la salida del país a tropas nacionales o el paso de tropas extranjeras en el territorio nacional.
3. Declarar que han desaparecido los poderes de un estado y nombrar al correspondiente gobernador provisional
4. Resolver conflictos que se susciten entre los poderes de un estado
5. Aprobar los nombramientos que haga el titular del ejecutivo de agentes diplomáticos y cónsules, empleados superiores de hacienda, altos jefes de las fuerzas armadas y el procurador general de la república
6. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, partiendo de la terna presentada por el Presidente de la República.

Poder Ejecutivo Federal<sup>10</sup>.- Se deposita en un solo individuo, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; funcionario que es designado mediante elección directa, dura en su encargo seis años y no puede ser reelecto bajo ninguna circunstancia.

Las funciones del Presidente de la República<sup>11</sup> son:

- Dirigir la política exterior mexicana
- Disponer de la totalidad de la fuerza armada para la seguridad exterior e interior de la nación.
- Declarar la guerra, previa ley del congreso de la Unión
- Nombrar secretarios de estado, procurador general, oficiales del ejercito, fuerza aérea y armada de México, a los agentes diplomáticos y cónsules.
- Convocar al congreso a sesiones extraordinarias.
- Auxiliar al Poder Judicial en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>9</sup> Idem

<sup>10</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa.

<sup>11</sup> Idem

- Habilitar puertos y aduanas.
- Conceder indultos.
- Elaborar leyes junto con el Congreso de la Unión.
- Legislar directamente en el caso de suspensión de garantías individuales y para regular la economía del país.
- Celebrar los tratados internacionales que formen parte de la ley suprema de la Unión.

El Presidente cuenta con auxiliares para el cumplimiento de sus tareas, ellas son Instituciones Administrativas Centralizadas y las Instituciones Paraestatales, las primeras comprende a las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y la Consejería del Ejecutivo Federal. Mientras que las Instituciones Paraestatales son organismos descentralizados, las empresas de participación estatal.

Poder Judicial Federal.- Realiza funciones de diverso tipo, las más importantes son de carácter político consistente en la calificación definitiva de los procesos electorales y las jurisdiccionales.

La Constitución General de la República encomienda al poder Judicial Federal el ejercicio de dos funciones jurisdiccionales distintas, la judicial propiamente dicha y la de control constitucional.

Su función judicial consiste en resolver las controversias reguladas por las leyes federales de naturaleza civil, penal, mercantil y administrativa, con la finalidad de resolver el conflicto jurídico que se pone en conocimiento de los jueces o tribunales.

El Poder Judicial Federal se integra<sup>12</sup> con:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>12</sup> Idem

- Tribunales colegiados de circuito.
- Tribunales unitarios de circuito.
- Juzgados de distrito.
- Consejo de la Judicatura Federal.

Cada una de éstas tiene diversas funciones específicas, pero que conjuntamente imparten justicia en toda la nación.

Los poderes constituidos (ejecutivo, legislativo y judicial), no pueden actuar mas allá de las atribuciones y facultades que les han sido expresamente conferidas por la ley fundamental y el orden jurídico vigente en su conjunto (Constitución) y cuando rebasan su ámbito de competencia su actuación es inconstitucional o ilegal.

*"Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, los hombres o el pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre los particulares."<sup>13</sup>*

En consecuencia, en México los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales (en plural por existir en el ámbito federal y en el de cada uno de los 31 estados de la Federación), son poderes con facultades limitadas. La Constitución los crea, los organiza y les otorga sus atribuciones, sin que estos puedan actuar sin fundamento constitucional y legal. Mas aún, este principio constituye en el orden jurídico mexicano una garantía individual que le es oponible a cualquier autoridad que abusa en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>13</sup> Montesquieu, Ch., Del Espíritu de la Leyes, Madrid, 1980, libro XI, Cap. VI

## **1.2 Personalidad del Estado**

Dado que no es nuestro propósito tratar extensivamente el tema del Estado sino el de la Administración Pública, es suficiente saber que el Derecho Positivo Mexicano reconoce la personalidad del Estado, pues a éste y a otras entidades, la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos les otorga personalidad jurídica con derechos y obligaciones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, máxima autoridad del Supremo Poder Judicial Federal, en el decurso de su historia ha reconocido que el Estado Mexicano tiene una doble personalidad. En su obra de Derecho Administrativo, Gabino Fraga afirma que el Estado ostenta una personalidad única y que cuando se habla de la personalidad del Poder Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial, se trata de la misma personalidad del Estado, pero manifestada en forma diferente.<sup>14</sup>

Aunque la doctrina tradicional no reconoce que la Administración Pública Federal tenga personalidad jurídica, la realidad ha demostrado la necesidad de que actúe con esa personalidad. La Administración Pública es una persona jurídica que comprende muchos órganos con personalidad. En México se reconoce personalidad no sólo a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias de la Administración Pública centralizada, sino además, a las entidades de la Administración Pública paraestatal.

## **1.3 La actividad del Estado**

La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar -jurídicas, materiales y técnicas-, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal como local y municipal. Las

---

<sup>14</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco. Ob. Cit.

actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simplemente desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos, prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar.

El Estado es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, plebiscitario de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos.

#### **1.4 Fines del Estado**

La actividad general del Estado, es lo que debe hacerse de acuerdo con el orden jurídico imperante en un país.

El Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le viene asignando. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas. Con su fuerza irresistible, no puede prescindir de lo que es el alma de la organización política, su principio vital, su motor interno: el fin. Es la finalidad del Estado. Es la idea objetiva de un bien superior, que no puedan realizar las comunidades menores, la que aglutina las voluntades de los miembros de la sociedad para constituirse en Estado.

El Estado es el ordenamiento total, es un determinado territorio, y regulado por fines que son el resultado de un proceso histórico.

La actividad del Estado, es decir, lo que el Estado debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que

deben alcanzar. La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza.

Maurice Hauriou, dice: *"El Estado, no tiene el monopolio de lo que es público, ni de utilidad pública, ni del bien público, ni de los servicios públicos, de tal suerte que el desarrollo de la vida pública no significa necesariamente el desarrollo de la administración del Estado."*<sup>15</sup>

El Estado y el derecho son medios, organizaciones o instrumentos, hechos por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al derecho para hacerlo racional y lógico.

El Estado no es un organismo dotado de alma. Porque no hay otro espíritu que el de los propios seres humanos, ni hay otra voluntad que la voluntad de ellos.

El Estado puede definirse como una institución creadora de instituciones.

### **1.5 Clasificación de la Actividad del Estado**

Podemos mencionar las siguientes formas que asume la intervención estatal, en cumplimiento de las políticas económicas y políticas.

- a. Acción de ordenamiento. Alude al establecimiento del orden jurídico nacional, tanto federal como local.
- b. Acción de regulación. El Estado influye activamente en el mercado con diversos instrumentos financieros.

---

<sup>15</sup> Idem

- c. Acción de sustitución. El Estado protagonista del proceso económico o sea una participación directa en organizaciones que producen bienes y servicios en el mercado.
- d. Acción de orientación y coordinación. Plan Nacional de Desarrollo y Planes particulares y específicos de actividad económica. El Estado Rector de la Economía Nacional.<sup>16</sup>

El Estado en su doble carácter de gobierno y administración concreta sus fines, cometidos o competencias en sus órganos jurídicos que forman una estructura especial. Las funciones del Estado y los poderes públicos que le corresponden, son potestades constitucionales que dividen, lógica y políticamente, la acción del Estado con fines democráticos y técnicos y evitan la concentración de la fuerza estatal en una personal o entidad.

Dos aspectos del bien del Estado:

- 1. La existencia del Estado implica, a su vez, la defensa contra sus enemigos, que pueden existir en su interior o en el exterior.
- 2. La conservación del Estado supone el buen funcionamiento de su máquina administrativa, y supone, además, la existencia de una sana economía estatal.

La acción del Estado puede tener por objeto:

- a. La reglamentación, la vigilancia y el control de la actividad privada;
- b. La ayuda a la iniciativa privada y a las empresas privadas de interés colectivo;
- c. La creación y la gestión de servicios públicos; y
- d. La administración juzgando los conflictos, es decir, lo que se denomina el contencioso administrativo.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> SALAZAR, Luis. Principios y valores de la democracia. México, IFE 1993

<sup>17</sup> Idem.

En el último tercio del siglo XX pueden identificarse cuatro fines fundamentales del Estado, en los cuales se pueden integrar la totalidad de sus actividades; en primer lugar, los fines de la política general y orden público; en segundo lugar, los fines de desarrollo económico; en tercer lugar, los fines del desarrollo social.

Tales son, considerados en su aspecto material, los principales fines de la actividad administrativa: el de la economía, el de la educación y el de los valores espirituales. Los elementos formales del bien público se concretan en tres categorías: la necesidad de orden y de paz; la necesidad de coordinación, que es también orden, pero desde este especial punto de vista; y la necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas.

## 1.6 Las Funciones del Estado

Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que consagran en su legislación.

Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

El concepto de función, constituye la base de este desarrollo: “La misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto: proviene de “*Fungere*”, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de “*Finire*”, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco. Ob. Cit.

Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se consagran procedimientos de la legislación que necesitan para su realización de las tres funciones esenciales del Estado.

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional.

- a. *La función legislativa*, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.
- b. *La función administrativa*, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.
- c. *La función jurisdiccional*, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.<sup>19</sup>

La actividad del Estado se expresa en nuestra constitución, artículo 49, en las tres funciones clásicas, cuyos respectivos órganos ejercitan partes del poder estatal, que es único, aunque las funciones son múltiples y constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.

La relación entre poder y función debemos pasar al estudio de las funciones del Estado.

---

<sup>19</sup> Idem.

En puridad a cada poder debería corresponder una función específica, es decir, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa, al Poder Ejecutivo la función Administrativa, y al Poder Judicial la función jurisdiccional.

Al Poder Administrativo además de la función administrativa, le corresponden otras actividades por ejemplo la facultad reglamentaria, que en un acto de naturaleza legislativa; las controversias en material fiscal, agraria, obrera, que son actos materialmente jurisdiccionales.

El Poder Judicial además de ejercer la función jurisdiccional realiza otros actos no propiamente de esa naturaleza, por ejemplo el nombramiento de su personal que es un acto administrativo.

## **1.7 La actividad Administrativa del Estado**

La función administrativa

Los fines del Estado señalan los propósitos generales o metas por alcanzar que se incorporan a los textos constitucionales y desarrolla la legislación administrativa.

El poder del Estado, unitario y coactivo, desenvuelve su actividad por medio de las funciones del mismo.

Las funciones del Estado comprenden a la función legislativa que tiene como acto básico la ley, a la función administrativa el acto administrativo y la función jurisdiccional a la sentencia.

## 1.8 Concepto Jurídico del Estado

El concepto del Estado no es completo si no lo referimos al aspecto jurídico. El Estado se auto limita sometándose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en ese sentido es también una corporación ordenada jurídicamente. El sustrato de esa corporación lo forman hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad a influjo o por efecto del poder que se forma dentro de la misma. Esta personalidad jurídica del Estado no es una ficción; es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes que crean en el hombre la personalidad jurídica y en los entes colectivos la personalidad moral.

Así como existe una relación entre moral y derecho, queda acentuada la relación entre moral y justicia.

En esta comparación encontramos el primer conflicto ya que a veces no es posible o es muy difícil distinguir el derecho de la moral. Existen normas morales que son las que regulan el comportamiento humano a través de acciones que existen en la conciencia del miembro comunitario. Estas normas nacen o se crean a partir de que el hombre que es un ser social necesita regular sus comportamientos, estas carecerían de sentido si el hombre viviera solo.

Debido a su naturaleza se puede decir que el derecho también es moral ya que lo que exigen o prohíben es lo mismo en las normas jurídicas o las normas de la moral, ya que si el orden social establece o exige una conducta que la moral rechaza o viceversa se dice que no es justo.

El distinguir el derecho de la moral y de la justicia, no quiere decir que deba prescindir de ellas y que no tenga nada que ver, mucho menos que se este subordinando el concepto del bien.

Lo que aquí se trata de decir es que no hay un valor absoluto y que pueden haber valores contrapuestos. Nuestros actos productores de normas presentan una relatividad, aunque existan ciertos patrones que son comunes para crear un orden jurídico que se puede denominar como justo.<sup>20</sup>

## 1.9 Administración Pública

Administración; Del Latín *administratio-onis* que significa dirección ejercicio o servicio, a su vez el verbo administrar proviene de *ad-ministrare* que significa servir o cuidar. También se deriva de *ad manustrahere* que significa traer a mano.

**El Acto Administrativo: La actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del estado que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden publico, o sea la tranquilidad, seguridad, salubridad publica por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de las partes por medio de los servidores públicos que otorgan prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial.**

Con esas actividades se realizan en forma de función administrativa y esta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para dar casos individuales es necesario hacer aunque sea en una forma la característica de los actos administrativos mas importantes.

Los criterios que se usaran para esa característica serán:

- El de la naturaleza misma de los actos
- El de las voluntades que intervienen en su formación

---

<sup>20</sup> KELSEN, Hans, Teoría Pura del derecho. Porrúa, México, 2000

- El de la relación que dichas voluntades guardan con la ley
- El del radio de aplicación del acto
- El de su contenido y efectos jurídicos <sup>21</sup>

Desde el punto de vista de su naturaleza los actos administrativos se pueden clasificar en dos categorías:

Actos materiales

Actos jurídicos<sup>22</sup>

Siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los que si engendran consecuencias jurídicas.

El estudio de los actos materiales implica consideraciones acerca de la técnica de los mismos que es ajena al derecho, por lo mismo solo tomaremos referencia a ellos en cuanto implique condición para la validez de un acto jurídico sean elementos que integren el procedimiento de formación de otros actos administrativos o constituyan un medio de ejecución de los mismos.

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

El acto simple, o sea el formado por una sola voluntad conserva ese carácter a un cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarias otros actos de voluntad tales como opiniones, consultas o juicios técnicos.

---

<sup>21</sup> GARCÍA MAYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa.

<sup>22</sup> Idem.

Pero cuando esas voluntades intervienen en la formación misma del acto, se pasa a alguna de las siguientes categorías:

1. El acto colegial o colegiado que es el que emana de un órgano único de la administración constituidos por varios miembros. Tal es el caso de los actos emanados de los diversos consejos o comisiones, juntas, cuerpos municipales que forman parte de la administración organizativa.

En tal caso habrá diversas voluntades, pero la voluntad administrativa es una sola.

2. El acto complejo o colectivo que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la administración dentro de esta categoría encontramos los actos del presidente de la república, cuando requiere el refrendo de un secretario de estado o de un jefe de departamento administrativo, igualmente puede citarse todos aquellos actos colectivos en que sea necesaria la concurrencia de varias secretarías de estado, para formar un solo acto como ocurre en el caso de un acuerdo presidencial que afecta a diversas ramas de la administración pública y que por lo mismo exige el refrendo de todos los secretarios de estado, encargados de cada una de esas ramas.<sup>23</sup>

Cuando las diversas voluntades que concurren no se funden en un solo acto, sino que dan nacimiento cada una de ellas a actos que sucesivamente se condicionan, entonces se tiene otro tipo diferente de actos complejos pues en tales circunstancias, existe un solo acto como ocurre en el acto complejo, sino una serie de actos con caracteres propios cada uno de ellos, entrelazados y aun condicionadamente uno a otro y susceptibles de ser impugnados por otros diferentes.

---

<sup>23</sup> Idem.

Otra variedad semejante esta representada por la serie de actos administrativos emanados de un órgano determinado y cuyos efectos no se producen sino que hasta los propios actos son aprobados por medio de otro acto especial, emanado de un órgano diferente.

En este caso el acto posterior condiciona la eficacia de la anterior.

3. El acto unión que es otra categoría que se define también por la intervención de varias voluntades, pero en los cuales y su finalidad es idéntica como en los actos colectivos, ni un efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en los contratos.<sup>24</sup>

Partiendo de la realidad que guarda la voluntad creadora del acto como la ley, los actos administrativos se clasifican en dos categorías:

El acto obligatorio reglado o vinculado y el acto discrecional, el primero es el acto que constituye la mera ejecución de la ley el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración, cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho.

En esta clase de actos la ley determina exactamente no solo la autoridad competente para actuar sino también sin esta debe actuar como debe actuar estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.

Por contrario el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe actuar o abstenerse o en que momento debe actuar o como debe actuar, o bien que contenido va a dar a su actuación. Así normalmente va a dar a su actuación. Así

---

<sup>24</sup> Idem.

normalmente cuando la ley use términos que no sean imperativos, sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional; igual situación ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deja a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como los de convivencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, lo mismo que cuando la ley se provea de 2 o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio.

Entre el acto obligatorio y el acto discrecional no existe una línea perfecta de separación, entre ellos existe una infinita variedad en la que concurren los caracteres de uno y de otro en grados muy diversos.

Esto se explica porque al concederse por la ley facultades discrecionales a la autoridad encargada de realizar un acto, dichas facultades normalmente se refieren más a la realización del acto en su integridad, solamente algunos de los elementos del mismo, tales como el motivo o el objeto del acto.

Desde el punto de vista del radio de acción de los actos administrativos, estos se pueden clasificar en actos internos y actos externos significa que sólo produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o trascienda fuera de ella.

Este último grupo de los actos internos comprende toda una serie de actos unos de naturaleza jurídica y otros de naturaleza material, aunque conformes a las reglas de derecho que constituyen la vida interna de la administración, comprende medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas, tales como el señalamiento de las labores que a cada empleado corresponde dentro de una oficina, de la conducta que los mismos empleados deben observar, la fijación de horas en que informan a sus superiores la fijación de sistemas de contabilidad para oficinas con manejos de fondos. Igualmente abarcan las

reglamentaciones para los procedimientos o trámites que deben observarse en el despacho de los asuntos imponiendo la necesidad de estudios previos, de consulta a los departamentos legales, médicos y en general a los departamentos técnicos, pero debe tenerse bien presente que esos actos de procedimiento sólo tienen el carácter de internos, cuando ellos no estén establecidos como una garantía para los particulares, sino solamente estén prescritos en función del buen orden administrativo.

Finalmente deben considerarse como actos internos todas las circulares, instrucciones y disposiciones en las que las autoridades superiores, puyen a los inferiores en la aplicación de la ley en su interpretación o en el uso de las facultades discrecionales que la misma ley otorga siempre que tales circulares, instrucciones y disposiciones no agreguen nada nuevo al orden jurídico establecido por las leyes y reglamentos generales y siempre que no confiera ni lesione algún derecho.

Dentro de la categoría de los actos externos quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del estado, o sea, las de prestar los servicios que son su cargo, los tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público, los de ordenar y controlar la acción de las partes.

Por razón de su finalidad, los actos administrativos pueden separarse en actos preliminares y de procedimientos, en decisiones o resoluciones y actos de ejecución.

El primer grupo, o sea el de los actos preliminares y de procedimiento lo mismo que el de ejecución esta constituido por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar los actos (las resoluciones y decisiones) que constituyen el principal fin de la autoridad administrativa. Por esa razón pueden también llamarse actos instrumentales, en contraposición a la

categoría de los actos principales representados por los últimos citados. Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos para que la administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituye en su mayor parte la externación de determinadas facultades del poder público que puede llegar a afectar muy seriamente la libertad de las partes.

Esas facultades son las que tienen para exigir la presentación de libros, papeles, declaraciones, estados de contabilidad para la practica de visitas domiciliarias con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias y de policía.

Finalmente, los actos de ejecución están constituidos y todos aquellos que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas cuando el obligado no se allana voluntariamente ha ello como actos típicos de ejecución podemos señalar los que realizan en uso de la facultad económico coactiva para hacer efectivos los impuestos y otras obligaciones fiscales.

Por razón de su contenido, los actos administrativos pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- Actos directamente destinados ha ampliar la esfera jurídica de los particulares.
- Actos directamente destinados ha limitar esa esfera jurídica.
- Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o derecho.<sup>25</sup>

Dentro de la primera categoría se encuentran entre otros los actos de admisión, aprobación, dispensa ó condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones.

---

<sup>25</sup> Idem.

Dentro de la segunda categoría se encuentran las ordenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.

En la Tercera categoría se catalogan los actos de registro, certificaciones, autenticación, notificaciones y publicaciones.

### **1.10 La Concesión de Servicio Público**

De los actos administrativos que hemos visto, hay algunos que requieren consideración especial por la naturaleza y sus efectos jurídicos entre ellos se encuentra la concesión administrativa que es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del estado nos ocuparemos de la primera, como la naturaleza y efectos de la concesión derivan del objeto de la misma, es indispensable fijar los caracteres del servicio público.

El servicio público constituye sólo una parte de la actividad del estado al lado de la de policía que limita y regula la actividad de los particulares y la de fomento, vigilancia y control de la misma.

El servicio público considerado como una parte tan sólo de la actividad estatal se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha y aunque la idea de interés público se encuentre en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es el monopolio del estado lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.

Dentro de la legislación mexicana no se encuentra un criterio único para definir al servicio público pues mientras que en algunos preceptos constitucionales se habla de la educación como servicio público que las huelgas que los servicios públicos y de los servicios explotados o concesionados por la federación, en la misma constitución los servicios públicos, se equiparan a los empleos públicos mientras dentro de la misma carta magna respecto a los delitos cometidos por funcionarios públicos, la expresión de servicio público se encuentra usada con el sentido de organismo u oficina pública.

Sin embargo, en otras leyes se ha precisado y definido el servicio público como la actividad organizada que se realiza conforme ha las disposiciones legales o reglamentarias vigentes con el fin de satisfacer en forma continua uniforme y regular necesidades de carácter colectivo.

Dada la finalidad que se persigue con la creación del servicio público, la doctrina también ha considerado como principios esenciales comunes ha todos los servicios el de continuidad en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer, el de adaptación o sea el de la posibilidad de modificarlo ha medida que vaya variando dicha necesidad y de igualdad que significa que no debe discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales.

Se han clasificado los servicios por la forma como satisfacen las necesidades generales y por la forma de gestión de los mismos.

Desde el punto de vista se distinguen en :

- Servicios públicos nacionales destinados ha satisfacer necesidades de toda la nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos ,tales como el servicio de defensa nacional.

- Servicios públicos a que solo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales tales como los servicios de vías generales de comunicación, los servicios unitarios.
- Los servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individuales. Dentro de esta categoría se encuentran los servicios de enseñanza, de correos, telégrafos, radio comunicaciones, transportes también los servicios públicos sociales como lo son los de asistencia pública los de previsión, los seguros sociales y las de vivienda barata.<sup>26</sup>

En el segundo punto de vista los servicios públicos se separan aquellas que son manejadas prácticamente en algunos de los casos como monopolio o por los organismos por el mismo estado de las que se explotan por medio de concesión que se otorga a individuos o empresas particulares.

Se ha considerado que la concesión de servicios públicos tiene la naturaleza de un simple acto contractual. Sin embargo, a pesar de las cláusulas contractuales de la concesión del estado se considera facultado para adoptar medidas de policía que a veces indican variaciones en la explotación del servicio, pero que eran necesarias para proteger la seguridad y el orden público. de la misma manera, el propio estado multiplicado las causas de caducidad, tenía un arma para obligar al concesionario a aceptar frecuentes modificaciones a su concesión para que pudiera conservarlo.

La doctrina jurídica contemporánea considera que la concesión es un acto mismo compuesto de los siguientes elementos:

- Un acto reglamentario
- Un acto condicionado
- Un contrato<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 4a. ed., Ed. Porrúa, México, 1968.

<sup>27</sup> Idem.

Como consecuencia de las mismas disposiciones se previenen en todas las leyes de la materia que las concesiones solo podrán ser traspasadas a otra persona con la aprobación de la autoridad condescendiente, en la inteligencia de la falta de dicha aprobación, así como la sesión o traspaso total o parcial de la concesión a un gobierno o estado extranjeros e considera por las leyes como causas de caducidad o nulidad del acto de traspaso.

Se estima que debe considerarse como un requisito esencial para que las concesiones de servicio público surtan sus efectos, que las mismas una vez otorgadas se publiquen en el diario oficial, puesto que la referida concesión contiene verdaderas disposiciones legales de acuerdo con las cuales se regula la situación del concesionario, la de los terceros usuarios del servicio y las bases del funcionamiento del servicio.

Pasando ahora al estudio del régimen aplicable a la ejecución de la concesión importa desde luego hacer hincapié en la obligación estricta del concesionario de ejecutar personalmente las obligaciones impuestas por el acto, o sea las de construir las obras autorizadas y las de encargarse de la gestión del servicio.

Esta obligación debe entenderse como la consecuencia natural del cuidado que el legislador impone a la administración para seleccionar al concesionario con las condiciones de idoneidad moral y económica exigidos por la seriedad e importancia del objeto de la concesión.

Esta obligación impone la necesidad de que la autoridad apruebe todo traspaso, concesión de la concesión y de que el traspaso se haga sin esa autorización con o que la circunstancia de que se haga el favor de un gobierno o estado extranjero.

La obligación del concesionario de ejecutar personalmente la concesión implica además la de aparentar los elementos peculiares indeseables para la ejecución de las obras y explotación del servicio.

El estado también puede concurrir en la aportación de elementos para la empresa garantizando determinado interés a los capitales invertidos o concediendo otra clase de ayuda como son las franquicias fiscales, derecho de ocupación de bienes nacionales por el objeto de la concesión.

Sin embargo el estado estimado de utilidad pública del objeto de la concesión a considerado casi en todos los casos que es procedente la expropiación forzosa de los bienes necesarios para la instalación de las obras autorizadas

## Capítulo II

### Legislación Nacional

## 2.1 Supremacía Constitucional

En el ámbito del Estado de derecho se podría definir de forma amplia. Se podría afirmar que: Estado de derecho es el derecho que sujeta su comportamiento a las normas jurídicas. Es aquel que se subordina al ordenamiento jurídico y en primer lugar a la Constitución, al ordenamiento constitucional como norma jurídica suprema.<sup>28</sup>

Podría decirse que el Estado de derecho es aquel que se subordina a la Constitución como norma suprema y al resto del ordenamiento jurídico de ese Estado.

Por tanto la Constitución como norma jurídica suprema, como norma jurídica de máxima categoría normativa, cumple dentro de ese concepto general una triple función jurídica en tanto en cuanto es norma jurídica suprema, es decir, fija los límites generales del derecho de un país, establece por tanto los límites de todo el ordenamiento jurídico vigente de un Estado ya se trate del derecho público, ya se trate del derecho privado.

Puede decirse por tanto, que el derecho constitucional es aquella rama que contiene la totalidad de los epígrafes generales de todas las ramas del derecho de un país concreto.<sup>29</sup>

Las tres funciones que se derivan de la supremacía jurídica son:

La *Constitución puede también condicionar o determinar normas futuras*, al prohibir o prescribir un determinado contenido en la norma. La Constitución fija los límites generales de todo el derecho.

---

<sup>28</sup> DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. H. CÁMARA DE DIPUTADOS. LV LEGISLATURA, TOMO X, 4ª Ed., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.

<sup>29</sup> Idem

La Constitución como norma jurídica suprema del Estado indica también quienes son los sujetos que están legitimados para crear norma jurídica, los sujetos creadores de ramas. La Constitución indica cuales son las fuentes de producción del derecho (quienes son los sujetos legitimados para crear normas y derogarlas y cual va a ser el procedimiento). La Constitución es fuente de fuentes.

La Constitución como norma jurídica suprema, no sólo indica la fuente de producción, señala las fuentes de manifestación del derecho, ordena jerárquicamente esa fuente e indica el orden de prelación.<sup>30</sup>

Esa triple función jurídica traza los límites generales del derecho, indican las fuentes de producción (fuentes de fuentes) señala y ordena jerárquicamente las fuentes. Esa triple función no basta para determinar el contenido de la supremacía normativa constitucional.

Hemos escuchado muchísimas veces la expresión: "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico". Aquí se contiene el principio de la supremacía, el principio de sujeción, de vinculación. Y es que en las constituciones hay un interés por parte del constituyente en separar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico porque quiere recalcar el carácter supremo de la Constitución, la vinculación es para todos. Con ello no quiere decir que la vinculación sea la misma, que la Constitución vincule con la misma intensidad en todos los casos y para todos los destinatarios. Normalmente la vinculación de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico para con los ciudadanos es una vinculación de carácter negativo (a los ciudadanos se les dice que no actúen en contra de las prescripciones de la Constitución y del resto de la legalidad vigente), mientras que para los poderes públicos esa vinculación es positiva (deben actuar de acuerdo a su comportamiento, a los mandatos constitucionales).

---

<sup>30</sup> Idem

Se le ha dado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posibilidad de que pueda declarar la inconstitucionalidad, la nulidad de una norma por oponerse a lo que establezca la Constitución. La existencia de una norma por oponerse a la que establezca la Constitución, la existencia de un órgano que tiene la potestad de declarar la nulidad de las normas contrarias a la Constitución es una manifestación del principio de supremacía normativa constitucional, la norma que llamamos Constitución es la norma jurídica suprema del estado y ese órgano es el encargado de velar por esa supremacía. Si no tuviera la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esa potestad, cualquier ley podría contravenir lo dispuesto en la Constitución y no le pasaría nada porque no estaría ante una Constitución como norma jurídica suprema.

Hablar de la Constitución como norma jurídica suprema, equivale a otorgarle a toda la Constitución eficacia directa. Eso significará:

A. En primer lugar, que la Constitución es la primera norma que debe ser tenida en cuenta por todos los operadores jurídicos (jueces y tribunal) para resolver las controversias concretamente, los tribunales, los aplicadores del derecho, los jueces no tienen que esperar a que intervenga el legislador, deben también en cada controversia, en cada caso concreto aplicar la Constitución y que en cada caso concreto examinan si las leyes y demás normas del ordenamiento jurídico se ajustan o no a la Constitución, sin esperar al control de la constitucionalidad de las leyes.

B. En segundo lugar, precisamente porque los operadores jurídicos en un sistema de eficacia directa se convierten en jueces de la constitucionalidad, esos operadores del derecho están obligados también a interpretar todo el ordenamiento jurídico de conformidad con la Constitución, en cada momento porque en virtud de la eficacia directa los aplicadores del derecho no solo aplicarán la Constitución junto a las leyes y demás normas, sino que en ocasiones se verán obligados a

aplicar la Constitución contra la ley por entenderla contraria al contenido constitucional.<sup>31</sup>

Entonces, si la Constitución es la norma jurídica del estado, la totalidad de las restantes normas siempre tendrán que ser interpretadas de conformidad con la Constitución. Este es un principio que ha sido reiteradamente declarado, proclamado por el intérprete superior de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que debemos aclarar, supremo pero no único, no tiene el monopolio exclusivo de la interpretación de la Constitución.

En virtud del principio de eficacia de todos los órganos constitucionales también se convierten en jueces de la constitucionalidad, aunque no podrán llegar nunca a una declaración de nulidad, pero si pueden llevar a cabo un enjuiciamiento para entender que esa norma concreta se ajusta a la Constitución, o para entender que es norma hay que inaplicarla porque contraviene el texto constitucional, además están llevando a cabo una labor de interpretación, ya que la ley no es inconstitucional hasta que no se declare por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si la Constitución es la norma jurídica suprema del Estado, es igualmente cierto que dicha Constitución ha de garantizar la unidad de todo el ordenamiento, de tal forma que dos o más normas del ordenamiento no pueden llegar a contradecirse entre sí, no pueden llegar a entrar en conflicto, y si entran en conflicto, el ordenamiento debe prever los mecanismos necesarios para resolver esta contradicción.

En caso de una contradicción, nuestro sistema jurídico ha establecido diversos métodos para la resolución de la controversia, y aquí toman gran importancia los principios generales del derecho, aunque el ordenamiento

---

<sup>31</sup> Idem.

constitucional, establece los términos en que estos serán aplicados, el artículo 14° establece los siguientes presupuestos:

- a. Por lo que hace a los juicios criminales, queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón pena alguna que no este decretada por una ley, exactamente aplicable al delito de que se trata. Y esto, porque lo que se aplica en materia penal es el derecho estricto y como en materia fiscal, no admite la interpretación de dichas leyes.
- b. En los juicios de orden civil la sentencia definitiva debe de ser:
  1. Conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley; y
  2. A falta de ley se fundara en los principios generales del derecho.<sup>32</sup>

Debemos observar que lo primero es aplicar la ley y su interpretación jurídica, y solo a falta de esta se aplicaran los principios generales del derecho, estos, como podemos darnos cuenta, no se aplican así como así, sino que están sujetos a reglas y circunstancias.

También debe de quedar claro que a fin de ajustar los actos de la autoridad jurisdiccional a la constitución, toda resolución debe de estar fundada en la ley, para así, no contravenir lo establecido en el artículo 16 de la constitución y que es lo que hemos denominado "Principio de legalidad".

Además, encontramos otro mecanismo que es el principio de interpretación conforme con la Constitución. La interpretación de las normas del ordenamiento de conformidad con la Constitución ha de servir, por tanto, para evitar la colisión normativa.

La Constitución es la norma jurídica suprema, todo el ordenamiento jurídico propugna determinados valores superiores y todas las normas y disposiciones

---

<sup>32</sup> Idem

normativas, han de tender a la búsqueda de esos valores y en el alcance de esos fines últimos no deben haber contradicciones y si las hay deben ser resueltas por el propio ordenamiento jurídico.

En virtud de ese principio, si una o varias normas admiten varias interpretaciones, habrá que buscar aquella que se ajusta más al ordenamiento Constitucional. De entre las varias están obligados los jueces y tribunales, a encontrar y a quedarse con aquella norma que se ajuste al texto constitucional. Además el principio de interpretación conforme a la Constitución, busca y trata de lograr a toda costa, el mantenimiento, la permanencia, la conservación de las normas de un ordenamiento, trata de evitar por tanto que las normas sean expulsadas del ordenamiento. Hay que buscar siempre que sea posible una interpretación de esa o varias normas conforme a la Constitución.

Ese principio vincula en primer lugar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de modo que antes de proceder a la declaración de inconstitucionalidad de una ley, de una norma dotada de rango legal, la corte -que admite varias interpretaciones-, deberá coger aquella que se ajuste a la Constitución. Por tanto deberá salvar la norma sólo cuando resulte de todo punto imposible adecuar la interpretación de la norma a la Constitución, momento en que se procederá a la declaración de inconstitucionalidad y a su definitiva expulsión del Ordenamiento Jurídico.

El principio de interpretación conforme a la Constitución trata de evitar vacíos normativos, sobre todo cuando está en tela de juicio la vigencia de una ley. Se está obligado por tanto, por parte del Tribunal Constitucional, a evitar en lo posible la interpretación conforme y lo mismo sucede si tomamos en consideración la labor jurisdiccional. El juez o Tribunal de turno no elevará ante el intérprete supremo de la Constitución la llamada cuestión de inconstitucionalidad si no ha sido capaz de encontrar una solución del caso concreto, una interpretación de esa norma acorde con la ley fundamental, de conformidad con la Constitución.

Si después de haber llevado a cabo ese análisis no es posible encontrar esa interpretación, planteará la cuestión de inconstitucionalidad.

El fundamento de la existencia de esa norma está en el principio de su supremacía normativa y en segundo lugar en una de sus consecuencias, la vigencia del principio de interpretación conforme con la Constitución.

Entre los valores superiores del ordenamiento jurídico y las reglas jurídicas, es decir, las proposiciones normativas completas, encontramos en un lugar intermedio entre el carácter abstracto de los valores superiores, los llamados principios constitucionales.

Los principios constitucionales se deducen del ordenamiento jurídico y ayudan en la aplicación de la norma fundamentalmente en aquellos casos en donde no existiera una norma jurídica concreta aplicable.

Los principios generales surgen fundamentalmente con vocación de interpretación de las lagunas normativas. Tiene, por tanto, un carácter interpretativo, aunque son auténticas normas jurídicas dotadas de una abstracción respecto de los valores pero ayudan a su logro, a su obtención.

Vamos a distinguir básicamente, dos grandes grupos de principios que se pueden extraer de la Constitución:

- Principios Constitucionales de funcionamiento de los poderes públicos.
- Principios Constitucionales de estructuración de las fuentes del derecho.<sup>33</sup>

En unos casos nos encontraremos con unos principios perfectamente identificados e identificables en la Constitución. En otros, los inferimos, los deducimos de la Constitución. Esto es lo que sucede con el primer grupo que

---

<sup>33</sup> Idem

hemos nombrado: Principios constitucionales de funcionamiento de los poderes públicos.

La Constitución garantiza el principio de legalidad la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Observamos en la carta magna, un conjunto de principios constitucionales todos ellos en la base de la opción constitucional del Estado de Derecho.

### **2.1.1 Principio de legalidad:**

El principio de legalidad, puede decirse que se trata de la traslación del principio de la constitucionalidad al ámbito de la legalidad ordinaria. Hay que entender el principio de legalidad desde una perspectiva amplia, quiere decirse que la expresión legalidad que el constituyente incluye en esta norma no debe identificarse única y exclusivamente con la ley.<sup>34</sup>

La legalidad ampliamente entendida ha de referirse a todo el ordenamiento y no solo a un tipo determinado de norma; a la ley o disposición dotada de rango o fuerza legal. Desde esta inicial afirmación debe entenderse el principio de legalidad como el sometimiento de todos los poderes públicos y muy especialmente de la administración, de las distintas administraciones públicas al ordenamiento jurídico en su conjunto, es decir, principio de legalidad sería subordinación de los poderes públicos al bloque de legalidad, a todas las normas que integran el ordenamiento y no solo a las leyes.

---

<sup>34</sup> Idem

Desde esta perspectiva amplia, el principio de legalidad se identificaría con el principio de juridicidad. Los poderes públicos, por tanto, no pueden contravenir el ordenamiento jurídico.

El ordenamiento jurídico prohíbe conductas antijurídicas o ilegales, y las prohíbe especialmente en relación con las administraciones públicas.

Desde este punto de vista, todos los poderes públicos y singularmente las administraciones públicas se encuentran vinculados positivamente a la legalidad.

Quiere decir que siempre y en todo caso, sin excepción, los poderes públicos han de actuar de conformidad con el bloque de legalidad o juridicidad.

El principio de legalidad tal y como ha sido recogido por el constituyente, no sólo significa que los poderes públicos no pueden comportarse antijurídicamente, no solo quiere decir que los poderes públicos necesitan de un respaldo legal para su actuación; lo que ante todo pretende corregir el principio de legalidad ya constitucionalizado es que los poderes públicos (en concreto las distintas administraciones públicas) no pueden actuar libremente más allá de toda norma, más allá de todo ordenamiento, como si no les vinculara.

El poder público no queda eximido del cumplimiento de la legalidad. Conviene también tener presente, aunque el principio de legalidad deba ser entendido (como se acaba de relatar) que una cosa es la ley o norma dotada de fuerza legal y otra muy distinta es la norma administrativa por excelencia, el REGLAMENTO. Ya veremos que es posible mantener no solo una vinculación positiva sino incluso una vinculación de carácter negativo.

Retomando el hilo del principio de juridicidad en sentido amplio, encontramos efectivamente en el texto constitucional buena prueba de esa vinculación positiva al bloque de la legalidad de todos los poderes públicos y en especial de la administración.

La Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

### 2.1.2 Principio de seguridad jurídica

Puede ser también entendido de una triple forma:

1. Desde el punto de vista material, seguridad jurídica equivaldría a Estado de Derecho. La seguridad jurídica es una función básica del derecho. Puede decirse que el derecho existe y existió por vez primera para garantizar la seguridad, ésta atribuye carácter jurídico a una norma para que se derecho.

2. Desde el punto de vista de contenido formal es más limitado. La seguridad jurídica vendría a equivaler a una facultad de predecir, conocer anticipadamente las consecuencias jurídicas de un comportamiento, saber en definitiva a que atenerse en derecho. Predictibilidad que exigiría, entre otras cosas:

- a. Que el ordenamiento estuviese integrado por normas claras y precisas;
- b. Que esas normas fueran dictadas por órganos competentes;
- c. Que para la resolución de las controversias se aplicarán también las normas adecuadas y correctas al caso; y finalmente;
- d. Que la administración y los tribunales de justicia resolvieran también en todo caso los problemas que se le plantearan, sin excepción alguna.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Idem

3. Concretamente, debería identificarse con seguridad personal o seguridad física de todas las personas. Esta vertiente de la seguridad jurídica se haya plenamente garantizada en el Art. 14 de la Constitución, en el que se reconoce el derecho a la libertad y seguridad personal. El derecho de todos a no ser privados de libertad ilegalmente, es por tanto un derecho fundamental.

Principio de la responsabilidad de los poderes públicos

La vulneración de la legalidad determinará la responsabilidad del poder público infractor en el caso de que haya sido un poder público. De este hay que indicar que se aplica a todos los poderes públicos, sin excepción y en particular a los tres grandes poderes del Estado: al ejecutivo, al legislativo y al judicial.

Respecto del ejecutivo hay que distinguir la responsabilidad política de la responsabilidad estrictamente jurídica.

Hay que destacar también la responsabilidad patrimonial o civil de las administraciones públicas, la responsabilidad por lesiones o daños causados por el funcionamiento de cualquier órgano de la administración pública. La responsabilidad patrimonial la podemos entender en el sentido de que los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. La responsabilidad aquí claramente objetiva hasta que se produzca la lesión, y es cuando surge la responsabilidad consiguiente.

El poder legislativo también tiene una responsabilidad netamente jurídica porque las leyes viciadas de inconstitucionalidad pueden ser declaradas nulas por la Suprema Corte de Justicia de Nación.

En cuanto a la responsabilidad del Poder Judicial, hay que distinguir la responsabilidad penal del miembro del Poder Judicial o de la administración de justicia, la responsabilidad disciplinaria y finalmente la responsabilidad de carácter patrimonial por el funcionamiento de la administración de justicia.

Constitucionalmente, el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la vigilancia, en estos aspectos, del Poder Judicial de la Federación. (Art. 94).

## **2.2 Artículos que fundamentan la procedencia del Recurso de Revisión en el Juicio Contencioso Administrativo.**

### **1 Sección III De las Facultades del Congreso**

**Artículo 73.-**El congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

**II. Derogada;**

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

**1o.** Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

**2o.** Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

**3o.** Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

**4o.** Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

**5o.** Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

**6o.** Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

**7o.** Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

**IV.** Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

**V.** Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

**VI. Derogada;**

**VII.** Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;

**VIII.** Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

**IX.** Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

**X.** Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

**XI.** Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

**XII.** Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

**XIII.** Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

**XIV.** Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

**XV.** Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

**XVI.** Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;

**1a.** El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

**2a.** En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

**3a.** La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

**4a.** Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competen;

**XVII.** Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

**XVIII.** Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

**XIX.** Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

**XX.** Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;

**XXI.** Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

**XXII.** Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

**XXIII.** Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

**XXIV.** Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

**XXV.** Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

**XXVI.** Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

**XXVII.** Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

**XXVIII. Derogada;**

**XXIX.** Para establecer contribuciones:

**1o.** Sobre el comercio exterior.

**2o.** Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.

**3o.** Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

**4o.** Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

**5o.** Especiales sobre:

a) Energía eléctrica.

b) Producción y consumo de tabacos labrados.

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

d) Cerillos y fósforos.

e) Aguamiel y productos de su fermentación.

f) Explotación forestal, y

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

**XXIX-B.** Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales;

**XXIX-C.** Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución;

**XXIX-D.** Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

**XXIX-E.** Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

**XXIX-F.** Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

**XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

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

**XXIX-I.** Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

**XXIX-J.** Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

**(Fracción Adicionada por el Artículo Único de Fecha 29/09/2003)**

**XXIX-K.** Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

**(Fracción Adicionada por Decreto de Fecha 05/04/2004 Edición Vespertina)**

**XXIX-M.** Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

**XXX.** Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

**Artículo 103.**-Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

**I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;**

**II.** Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

**III.** Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

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

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

**I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución,** sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

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

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

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

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

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

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

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

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

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

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

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

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.

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

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

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

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

**a)** En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

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

**c)** En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

**d)** En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

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

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

interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

**VIII.** Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

**a)** Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

**b)** Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

**IX.** Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

**X.** Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

**XI.** La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el

agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

**XII.** La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

**XIII.** Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

**XIV.** Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida;

**XV.** El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público;

**XVI.** Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda.

Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia.

Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

**XVII.** La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare, y

#### **XVIII. Derogada.**

NOTA: Único Transitorio publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de Junio de 2002. El presente decreto entrarán en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación.

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.

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

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

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán

los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III. De aquellas en que la Federación fuese parte;

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

V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y

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

## CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

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

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Este artículo concede a todos los ciudadanos cuatro garantías de seguridad jurídica<sup>36</sup> que son:

**a) La Garantía de Irretroactividad de las Leyes,** prohíbe el que por virtud de una nueva ley, puedan afectarse situaciones o derechos constituidos conforme a una ley anterior. Recuerda que las leyes elaboran para regir lo futuro, la que obre sobre el pasado será retroactiva.

---

<sup>36</sup> GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Textos Universitarios, México, 1974.

**b) La Garantía de Audiencia**, impide que tú puedas ser privado de la vida, de tus propiedades, sin un previo juicio en el que te haya dado oportunidad de defenderte.

En otras palabras esta garantía consiste en el derecho de ser oído y vencido en juicio, es decir, nadie puede condenársele ni sancionársele, sin haberle dado la oportunidad de defenderse. La protección de esta garantía no es solo para la persona en sí misma, sino también para sus bienes y fija como requisitos para privarla de los bienes, que se les siga en juicio en el que se cumplan todas las formalidades del proceso, ante tribunales constituidos, antes del acto de privación y basada en leyes también anteriores que dispongan de estas acciones.

**c) Garantía de Legalidad en Materia Civil**, impone a las autoridades judiciales la obligación de fundar sus sentencias en la letra de la ley.

**d) Garantía de Exacta Aplicación de la Ley en Materia Penal**, dispone que solo podrán imponerte las penas señaladas por la ley, para los diversos delitos, porque debe aplicarse precisamente la que esta prevenida no otra similar. Esta garantía impide además que sea castigada como delito una conducta humana sino esta incluida ella como delictuosa en las leyes penales. Si el acto o conducta realizada se parece a un delito o si para tal hecho hay una ley o delito inferior, en ambos casos no serán aplicables las acciones de tales disposiciones, pues no son exactamente relacionadas con el hecho.

Razonando, si bien es cierto, que es una garantía individual que solo atañe a los particulares, asimismo lo es, que se aplica a las partes que conforman cualquier procedimiento, que en el caso concreto se aplica también a la autoridad (parte demandada); por lo que hace a los incisos a, b y c; ya que como parte de un procedimiento puede ser sujeto de violaciones en cuanto a la aplicación de las leyes o códigos procedimentales, fundamentación y motivación en una resolución.

**SECCION TERCERA**  
**De la Revisión**

**Artículo 248.-** Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

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

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

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

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

- a). Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b). La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c). Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d). Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo:
- e). Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f). Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

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

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

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

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

El artículo anterior, conforme a las mejores tradiciones constitucionales de México, debe pertenecerle decir la última palabra en todas aquéllas controversias que afecten el interés público y que deriven de la aplicación de leyes federales.

## **CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

### **TITULO VI**

#### **Del Juicio Contencioso Administrativo**

#### **CAPITULO I**

#### **Disposiciones Generales**

#### **Artículo 197.-**

**Artículo 198.-** Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I El demandante.

II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

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

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

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

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

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un sólo escrito dé demanda, siempre que en el escrito designen de entre ellas mismas un representante común, en caso de no hacer la designación, el magistrado instructor al admitir la demanda hará la designación.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, se tendrá por no interpuesto".

Capítulo III  
El Juicio Contencioso Administrativo

Antes de entrar al estudio del juicio Contencioso Administrativo, tomemos en cuenta que en un estado de derecho, las autoridades están obligadas a hacer solamente lo que la ley ordena, es decir cumplir con las facultades que esta expresamente les confiere, de esta manera sucede en nuestro país, las autoridades deben respetar siempre el principio de legalidad, establecido en el Art. 16 de la constitución de 1917, que en la parte relativa dice:

*“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, si no en virtud de mandamiento escrito(1), de la autoridad competente(2), que funde y motive la causa legal del procedimiento(3)”.*

Esta protección legal de los gobernados, obliga a las autoridades administrativas, que actúen siempre con estricto respecto al principio de legalidad.

Entonces cuando las autoridades no respeten este principio, el gobernado podrá inconformarse cuando han sido afectados sus derechos o intereses a través de un acto de la misma naturaleza llamado Recurso Administrativo, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo una revisión a fin de que revoque o lo anule de comprobarse su legalidad o su inoportunidad. La autoridad que resuelve o puede resolver sobre el recurso interpuesto, es la propia autoridad que lo dicto, su superior jerárquico o una autoridad diferente.

### **3.1 Origen Histórico**

Respecto al Origen Histórico del Recurso o de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, debe considerarse que esta surgió sin discusión alguna en Francia. La creación del consejo del estado francés y de sus atribuciones marcan la seguridad de que en este país surgió el tribunal que atendía y resolvía las controversias que se presentaban entre los administrados respecto a las violaciones o a las supuestas violaciones en las que incurrieran los órganos de la

administración pública en materia tributaria y fiscal, respecto a los administrados. Esta institución tutelaba los derechos de los gobernados en materia tributaria y fiscal frente a los abusos de los agentes estatales de la materia llegó a tener tal prestigio que el estado de francés se veía obligado a respetar sus resoluciones y a acatarlas aun cuando fuese en detrimento del patrimonio del estado y su prestigio fue tal, mediante las recopilaciones de Laferriere, uno de sus mas importantes presidentes, que inclusive se pretendía solicitar al consejo del estado, que se convirtiera en vigilante de todos los derechos del gobernado frente al estado.

También en España desde 1988 hubo una ley que abordo algún aspecto contencioso administrativo como lo señala Carlos García Oviedo.

### **3.2 Origen en México**

El establecimiento del contencioso administrativo en nuestro país tiene su antecedente en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo del 25 de Noviembre de 1853, conocida como la *ley Lares*, en la que se prohibió a los Tribunales Colegiados actuar sobre las cuestiones de Administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al poder judicial, con lo que se le concedió al Consejo del Estado en carácter de Tribunal Administrativo, para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio. Este planteamiento provocó diversos conflictos, puesto que la idea generalizada era una estricta división de las funciones, por lo que no se podía aceptar que el ejecutivo realizara una función jurisdiccional en ningún sentido y con esa idea se elaboro la constitución de 1857, que en su artículo 97 atribuyo a los Tribunales de la federación dependientes del poder judicial, el conocimiento y resolución de todo tipo de controversias.

El antecedente más importante del contencioso administrativo en México, lo tenemos en la ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, la cual en su capítulo V, estableció un Juicio de Oposición que se promovía en los Juzgados de Distrito y que debía agotarse previamente la interposición del juicio de amparo. Así llegamos al 27 de Agosto de 1936, en que se promulgo la Ley de Justicia Fiscal, que creo el Tribunal Fiscal de la Federación como un Tribunal con autonomía para dictar sus fallos. Actualmente la constitucionalidad de dicho tribunal ya no se discute, toda vez que si bien la constitución de 1917 , en el texto original del Art. 104 no previo la existencia de Tribunales Administrativos , lo cierto es que se hicieron dos reformas y adiciones que fueron publicadas en el diario oficial de la federación los días 30 de diciembre de 1946 y el 25 de Octubre de 1967 , que le dan ya un indiscutible sustento constitucional. Del mismo modo en 1976, el Art. 73 constitucional se reformo, a fin de darle atribuciones al Congreso de la Unión para el establecimiento de Tribunales Administrativos.

Este precepto fue nuevamente reformado el 25 de Octubre de 1993, cuando en el diario oficial de la federación se publicaron las reformas a diversos preceptos constitucionales, entre los cuales contiene la denominada “Reforma Política del Distrito Federal”, y que establecen que esta entidad deja de ser un ramo mas de la Administración Publica de carácter local. En esta virtud la modificación a la fracción XXIX-H del Art. 73, consistió en excluir la competencia del Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo que diriman controversias entre los particulares y la administración publica del distrito federal, conforme a lo previsto en el Art. 122 base primera, fracción V, inciso N de la carta constitutiva de Derechos.

### **3.3 Concepto y Definición del Juicio Contencioso Administrativo**

Es un medio en virtud del cual los particulares administrados que se sienten afectados por la falta o la indebida aplicación de una ley administrativa, que vulnere

sus derechos, por las autoridades fiscales o ejecutoras de la administración pública, pueden acudir a los tribunales administrativos, para que de acuerdo con los procedimientos que establece la ley de la materia, los titulares de estos órganos determinen si en efecto, los órganos de la administración pública a los que se les imputa la violación cometida la han realizado o no y en caso afirmativo declaren la procedencia del procedimiento de lo contencioso y administrativo y consecuentemente la nulidad o revocación del acto impugnado.

En consecuencia debe definirse como: un medio que tiene el gobernado para que un acto administrativo sea revisado por una autoridad diferente a la que lo ha emitido, a efecto que se determine la legalidad del mismo y consecuentemente la validez o invalidez del propio acto impugnado.<sup>37</sup>

### **3.4 Naturaleza Jurídica de lo Contencioso Administrativo**

Mucho se ha discutido sobre el origen, la naturaleza jurídica y sobre la constitucionalidad o la inconstitucionalidad del recurso de lo contencioso administrativo o de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Considero que el origen del recurso o de la jurisdicción de lo contencioso administrativo surgió de la necesidad de que el propio órgano gubernamental demuestre a los administrados no solamente la legalidad de sus actos sino la legitimidad auténtica de los mismos, concibiendo la idea, que para justificarlos, podrían ser analizados por un organismo que no dependiera directamente de la administración y que sin embargo, fundara su acción en leyes, sin sujetarse al control del órgano jurisdiccional.

La naturaleza jurídica del procedimiento de lo contencioso y administrativo, esta enmarcada en la respuesta a la pregunta: ¿Qué es lo contencioso administrativo? o, ¿Qué es el procedimiento de lo contencioso y administrativo?

---

<sup>37</sup> CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Porrúa. México, 1994.

A tal pregunta se puede responder que el contencioso administrativo es un medio por el cual el particular, que considera que ha sido afectado por un órgano de la administración pública, por falta o indebida aplicación de una ley administrativa, puede acudir a los Tribunales Administrativos en la vía y términos que la ley de la materia establece a efecto de que los titulares de este Tribunal determinen si los órganos de la administración pública han incurrido en la violación aducida por el administrado y en caso afirmativo decretar la nulidad del acto motivo de litis.

### **3.5 La Ley**

El Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México dice que, el procedimiento y proceso administrativo que regula este, se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad, y buena fe.<sup>38</sup>

Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

- I.** Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del poder ejecutivo del estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;
- II.** Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del poder ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación;
- III.** Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del poder ejecutivo del estado, de los municipios y de los

---

<sup>38</sup> Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México

organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal;

**IV.** De los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en términos de este código;

**V.** De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento;

**VI.** Las omisiones de las autoridades del poder ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;

**VII.** Los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades de poder ejecutivo del estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones;

**VIII.** Las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la hacienda pública del estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del poder ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal;

**IX.** Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo; y

**X.** Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Tomo II. Madrid, 1957.

Como podemos apreciar el Juicio Contencioso Administrativo contempla Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las resoluciones en contra solo de los particulares quedando el Estado desprotegido en esta instancia.

### 3.6 Partes en el juicio<sup>40</sup>

I. El actor;

II. El demandado. Tendrá ese carácter:

- A). La autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.
- B). La autoridad estatal o municipal que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares.
- C). La autoridad estatal o municipal que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general.
- D). El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal.
- E). La persona que se ostente como autoridad estatal o municipal, sin serlo.

III. El tercero interesado, que es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal.

En el proceso administrativo no procederá la gestión oficiosa. El particular que promueva a nombre de otro, deberá acreditar su personalidad, mediante poder notarial o carta poder firmada ante dos testigos. La representación de las autoridades corresponderá a los servidores públicos que señalen, en su caso, las disposiciones legales aplicables. Cuando las partes tengan reconocida la personalidad ante la autoridad administrativa, esta será admitida en el proceso administrativo, siempre que se compruebe esa circunstancia con las constancias respectivas.

---

<sup>40</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal en el régimen Federal Mexicano. 1ª y 2ª ed., Antigua Librería Robredo. México, 1964.

### **3.6.1 Las resoluciones<sup>41</sup>**

Del tribunal tendrán el carácter de acuerdos, sentencias interlocutorias y sentencias definitivas. Los acuerdos son las determinaciones de tramite. Son sentencias interlocutorias las que ponen fin al juicio o recurso, sin decidir la cuestión principal. Las sentencias definitivas son las que resuelven el juicio o recurso en lo principal.

### **3.6.2 La demanda<sup>42</sup>**

Deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la sala regional correspondiente al domicilio de la autoridad demandada, dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna o al en que se haya tenido conocimiento del mismo, con las excepciones siguientes:

- I. Tratándose de la resolución negativa ficta, así como de omisiones para dar respuesta a peticiones de los particulares, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa;
- II. En los casos de expedición de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, podrá presentarse la demanda, dentro del plazo de 30 días posteriores a la fecha en que entren en vigor. También podrán impugnarse estas disposiciones generales, conjuntamente con su primer acto de aplicación;
- III. Cuando se pida la invalidez de una resolución fiscal favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de un año siguiente a la fecha de emisión de la decisión; y
- IV. Solo tratándose de resolución negativa ficta podrá ampliarse la demanda, dentro de los cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de contestación de la demanda.

---

<sup>41</sup> Idem

<sup>42</sup> Idem

### 3.6.2.1 Requisitos formales de la demanda<sup>43</sup>

- I. El nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II. El acto o la disposición general que se impugna;
- III. Las autoridades o particulares que se demanden, en su caso;
- IV. El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;
- V. Las pretensiones que se deducen;
- Vi. La fecha en que se notifico o se tuvo conocimiento del acto impugnado;
- VII. La fecha en que entro en vigor la disposición general impugnada, en su caso;
- VIII. Los hechos que sustenten la impugnación del actor;
- IX. Las disposiciones legales violadas, de ser posible;
- X. Las pruebas que se ofrezcan; y
- XI. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

El actor podrá incluir en las pretensiones que se deduzcan en la demanda el pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa por algún servidor publico, en la emisión o ejecución del acto impugnado, ofreciendo las pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos.

El actor deberá adjuntar a la demanda:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes;
- II. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;
- III. La copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que incluya el sello o datos de su recepción, en su caso;
- IV. Los documentos que ofrezca como prueba; y
- V. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

---

<sup>43</sup> Idem

Cuando haya necesidad de impugnar actos privativos de libertad decretados por autoridad administrativa, la demanda podrá presentarse por cualquier persona, a nombre del actor, en forma escrita o verbal. El magistrado dictará las medidas necesarias para que, en su caso, el personal de la sala documente la demanda verbal y que el actor la ratifique con posterioridad a su admisión.

Si al examinarse la demanda se advierte que ésta carece de algún requisito formal, el magistrado de la sala regional la subsanará en el momento de admitirla.

En los casos en que no sea posible que el magistrado del conocimiento subsane algún requisito formal de la demanda o que no se adjunten los documentos respectivos, el magistrado de la sala regional requerirá al actor, para que aclare, corrija y complete la demanda o exhiba los documentos aludidos, en un plazo de tres días, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se desechará de plano la demanda o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el supuesto de que se trate.

Se dictará acuerdo sobre admisión de la demanda, a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo y se señalará fecha para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no excederá de los 10 días siguientes.

### **3.6.3 La sala desechará la demanda<sup>44</sup>, cuando:**

- I. No contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente;
- II. Encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y
- III. Prevenido el actor para que aclare, corrija o complete la demanda, no lo hiciere.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los ocho días siguientes a aquél en

---

<sup>44</sup> Idem

que surta efectos el emplazamiento. Cuando fueren varios los demandados, el término correrá individualmente.

El plazo para contestar la ampliación de demanda será de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

#### **3.6.4 La contestación de demanda<sup>45</sup> expresará:**

- I. Las cuestiones que impidan se emita decisión en cuanto al fondo del asunto, en su caso;
- II. Las consideraciones que tiendan a demostrar la ineficacia de los motivos de impugnación del actor;
- III. Las pruebas que el demandado ofrezca; y
- IV. Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista y no se haya señalado por el demandante.

#### **3.6.5 El demandado deberá adjuntar a su contestación:**

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes;
- II. Los documentos que ofrezca como prueba; y
- III. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos o su correspondiente adición, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

#### **3.6.6 Acuerdo sobre la contestación de demanda**

Se dictará acuerdo sobre la contestación de demanda a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se tendrán por admitidas o desechadas las pruebas ofrecidas y se emitirán, en su caso, las providencias necesarias para su desahogo.

---

<sup>45</sup> Idem

### **3.6.7 Tercero interesado**

El tercero interesado podrá apersonarse a juicio a más tardar en la audiencia, formulando alegatos y aportando las pruebas que considere pertinentes.

Si la parte demandada no contesta dentro del término legal respectivo, el Tribunal tendrá por confesados los hechos que el actor le atribuye de manera precisa, salvo que por las pruebas rendidas legalmente o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

En los juicios en que no exista tercero interesado, las autoridades u organismos demandados podrán allanarse a la demanda, en cuyo caso se dictará de inmediato la resolución favorable a la parte actora. La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte. Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el magistrado de la sala regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.

### **3.7 La suspensión**

En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el magistrado de la sala regional que conozca del asunto.

Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.

La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se

encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, actos privativos de libertad decretados al particular por autoridad administrativa o bien, cuando a criterio del magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

La suspensión podrá ser revocada o modificada por la sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el magistrado discrecionalmente podrá conceder la suspensión sin necesidad de que se garantice su importe.

Cuando a criterio del magistrado fuere necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión del acto reclamado se concederá, previo aseguramiento de los mismos, en cualquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales relativas, a menos que la garantía se hubiese constituido de antemano ante la autoridad demandada.

En los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el magistrado que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía. La suspensión otorgada quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para que las cosas

se mantengan en el estado en que se encontraban al momento de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable. Para que surta efecto, la caución que ofrezca el tercero, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el actor.

En los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin al mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor.

El acuerdo del magistrado de sala regional que conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión. El acuerdo en que se niegue la suspensión deja expedita la facultad de la autoridad demandada para la ejecución del acto impugnado, aún cuando se interponga el recurso de revisión; pero si la sección de la sala superior revoca el acuerdo recurrido y concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata.

Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los 15 días siguientes a la notificación del auto que declare ejecutoriada la sentencia o la ejecutoria respectiva. La sala dará vista a las demás partes por un término de tres días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los tres días siguientes, en la que dictará la resolución que corresponda.

### 3.8 Las notificaciones<sup>46</sup>

Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en esta ley, serán nulas. En este caso la parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los tres días siguientes a aquél a que conoció el hecho, ofreciendo pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad. Si se admite la promoción de nulidad, el magistrado resolverá en un plazo de tres días. En el caso de que se declarara la nulidad, la sala ordenará reponer el procedimiento a partir de la notificación anulada. Cuando ante una de las salas regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponda ventilar el negocio, enviándole los autos. Si la sala regional requerida lo acepta, comunicará su resolución a la requirente y a las partes. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la sala requirente y a las partes y remitirá los autos a la sección de la sala superior, para que determine la sala regional que deba conocer del asunto, notificando su decisión a las partes y a las salas respectivas.

Cuando una sala regional esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá ocurrir a la sección de la sala superior, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes. La sección de la sala superior resolverá la cuestión de competencia y ordenará la remisión de los autos a la sala regional que corresponda.

Cuando los magistrados del Tribunal tengan impedimento para conocer de algún asunto, harán la manifestación ante la sección de la sala superior para que lo califique de plano. Cuando proceda, se designará quien deba sustituir al magistrado impedido.

---

<sup>46</sup> Idem

Contestada la demanda, el magistrado examinará el expediente y si encontrare acreditada claramente alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, a petición de parte o de oficio, emitirá la resolución en la que se dé por concluido el juicio. En caso de que la causal no sea clara, ésta se decidirá en la sentencia que resuelva la cuestión planteada.

En cualquier momento de la tramitación del proceso administrativo, las partes podrán llegar a arreglos conciliatorios que pongan fin al asunto, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables. Los acuerdos o convenios respectivos aprobados por el magistrado de la sala del conocimiento producirán todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia ejecutoria. Las demás cuestiones que surjan dentro del procedimiento se decidirán de plano, salvo las que trasciendan al resultado del juicio, que se resolverán en la sentencia.

Tales cuestiones se harán valer por parte interesada dentro de los tres días posteriores a la notificación del acuerdo respectivo. Las cuestiones previas no suspenderán la tramitación del juicio.

### **3.9 El juicio ante el Tribunal es improcedente<sup>47</sup>:**

- I. Contra los actos o las disposiciones generales que no sean de la competencia del Tribunal;
- II. Contra actos o las disposiciones generales del propio Tribunal;
- III. Contra actos o las disposiciones generales que hayan sido impugnados en un diverso proceso jurisdiccional, siempre que exista sentencia ejecutoria que decida el fondo del asunto;
- IV. Contra actos o las disposiciones generales que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor;

---

<sup>47</sup> Idem

- V. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable;
- VI. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva en los plazos señalados por este Código;
- VII. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamado;
- VIII. Cuando el acto o la disposición general impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y
- IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

### **3.10 Procede el sobreseimiento del juicio<sup>48</sup>:**

- I. Cuando el demandante se desista expresamente del juicio;
- II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- III. Cuando el demandante muera durante el juicio, siempre que el acto o la disposición general impugnado sólo afecte sus derechos estrictamente personales;
- IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho claramente las pretensiones del actor; y
- V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva.

---

<sup>48</sup> Idem

### **3.11 La audiencia del juicio tendrá por objeto<sup>49</sup>:**

- I. Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas;
- II. Oír los alegatos; y
- III. Dictar la sentencia.

Abierta la audiencia el día y hora señalados, el secretario de acuerdos llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban de intervenir en el juicio y se determinará quienes deban permanecer en el salón y quienes en lugar separado para ser introducidos en su oportunidad. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia. Concluido el desahogo de las pruebas, las partes podrán alegar en forma escrita o verbal por sí o por medio de sus representantes. Los alegatos verbales no podrán exceder de 10 minutos por cada una de las partes. Una vez oídos los alegatos de las partes, la sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando por el número de constancias que deban tomarse en cuenta podrá reservarse el dictado de la sentencia dentro de un término no mayor de cinco días.

### **3.12 Las sentencias<sup>50</sup>**

Las sentencias que dicten las salas del Tribunal deberán contener:

- I. El análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en su caso;
- II. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;
- III. El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnado;
- IV. El examen y valoración de las pruebas;

---

<sup>49</sup> Idem

<sup>50</sup> Idem

- V. La mención de disposiciones legales que las sustenten;
- VI. La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes; y
- VII. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decrete.

### **3.13 Serán causas de invalidez de los actos impugnados<sup>51</sup>:**

- I. Incompetencia de la autoridad que los haya dictado, ordenado, ejecutado o los trate de ejecutar;
- II. Omisión de los requisitos formales que legalmente deban revestir los actos, cuando ello afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de los mismos;
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de los actos;
- IV. Violación de las disposiciones aplicadas o no haberse aplicado las debidas, en cuanto al fondo del asunto; y
- V. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otra causa similar a éstas.

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la sala regional competente la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento.

---

<sup>51</sup> Idem

En el propio oficio en que se haga la notificación a los demandados, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva.

Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a los demandados, la sentencia no quedare cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la sala regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Se formulará la misma vista, cuando el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado.

La sala regional resolverá si el demandado ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado; de lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo. En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la sección de la sala superior resolverá a instancia de la sala regional, solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas. Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la sección de la sala superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional.

En caso de que el servidor público administrativo goce de fuero constitucional, la sección de la sala superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero, en cuya tramitación y resolución se aplicarán en lo conducente las disposiciones del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurrir en responsabilidad, por demandadas. Tratándose de actos de privación de la propiedad de bienes inmuebles, la sección de la sala superior podrá determinar, de oficio o a petición de cualquiera de las partes, el cumplimiento sustituto de las ejecutorias, mediante el pago del valor comercial de los inmuebles, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor. No podrá archivarse ningún juicio contencioso administrativo sin que se haya cumplido enteramente la sentencia ejecutoria en que se haya declarado la invalidez del acto o la disposición general impugnada.

Las disposiciones anteriores se aplicarán en lo conducente cuando no se de cumplimiento, se viole o exista exceso o defecto en la ejecución del acuerdo de suspensión que se hubiere decretado respecto del acto impugnado.

### **3.14 Procede el recurso de revisión en contra de<sup>52</sup>:**

- I. Los acuerdos que desechen la demanda;
- II. Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión;
- III. Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos;

---

<sup>52</sup> Idem

- IV. Las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias; y
- V. Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

El recurso de revisión podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, con expresión de agravios, dentro del plazo de ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne. El recurso se presentará ante la sección de la sala superior correspondiente a la adscripción de la sala regional que haya emitido la resolución recurrida.

El presidente de la sección, al admitir el recurso, designará a un magistrado ponente y mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación, para que expongan lo que a sus derechos convenga.

Vencido este término, el magistrado ponente formulará el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la sección de la sala superior en un plazo de cinco días. Las partes podrán formular excitativa de justicia ante la sección de la sala superior, si el magistrado ponente no formula el proyecto de resolución del recurso de revisión dentro del plazo legal respectivo.

El presidente de la sección dará cuenta a la sala superior y si ésta encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el magistrado presente el proyecto correspondiente.

### **3.15 Para la resolución del recurso de revisión se observará lo siguiente<sup>53</sup>:**

I. Si se considera infundada alguna causal de sobreseimiento del juicio, se modificará esta resolución cuando apareciere probado otro motivo legal para ello, o

---

<sup>53</sup> Idem

bien se revocará la determinación, para emitir sentencia en la que decida la cuestión planteada;

II. Si se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del juicio, que hayan dejando sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias, se revocarán éstas y se mandará reponer el procedimiento;

III. Cuando se estimen fundados los agravios en los que se sostenga que se omitió el análisis de determinados argumentos o la valoración de algunas pruebas, se realizará el estudio de unos y de otras;

IV. Sólo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen aportado en el juicio respectivo, salvo que no se haya tenido la oportunidad procesal para rendirlas; y

V. Se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados.

Las sentencias de las secciones de la sala superior constituirán jurisprudencia que será obligatoria para ellas y las salas regionales del Tribunal, siempre que lo resuelto se sustente en tres ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por mayoría de votos. El texto de cada jurisprudencia será aprobado por el pleno de la sala superior, a propuesta del presidente del Tribunal.

Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas para su formación. Cuando las secciones de la sala superior entre sí o las salas regionales sustenten tesis contradictorias, cualquiera de las que intervinieron en los asuntos en que esas tesis hubieran sido sustentadas, podrá denunciar la contradicción ante el pleno de la sala superior. El presidente del Tribunal formulará la ponencia respectiva, a fin de decidir si efectivamente existe la contradicción y, en su caso, cual será el criterio que como jurisprudencia adopte la propia sala. La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en los juicios en que fueron pronunciadas.

Al aprobarse el texto de alguna jurisprudencia, en la que se sostenga la invalidez de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales, el pleno de la sala superior lo comunicará a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal que los hayan expedido, recomendándoles la reforma o derogación de los mismos. Las jurisprudencias que sustente la sala superior, se publicarán en la "Gaceta del Gobierno" y en el órgano de difusión del Tribunal. En esta última publicación, también se divulgarán las tesis importantes que constituyan precedente.

Cuando las partes invoquen la jurisprudencia del Tribunal, lo harán por escrito, expresando el número, el texto y las tesis que la integran.

Por lo anterior, se observa de manera clara que básicamente son 2 partes las que conforman un procedimiento, es decir la parte actora y la parte demandada, existiendo la posibilidad de un tercero.

En el juicio contencioso administrativo, que es el que nos ocupa y por ser este el procedimiento en el que se configura el recurso de revisión contemplado en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, materia de esta tesis, se observa que "el demandante" por lo general será el gobernado o particular que se sienta agraviado con algún acto emitido por la autoridad federal y por ende, "la parte demandada"; será la autoridad federal, partes que conforman el juicio de nulidad en el que debe de imperar la igualdad entre las partes.

En este orden de ideas, tenemos que los tribunales competentes deben de dar las mismas oportunidades para concurrir ante la instancia que cada una considere pertinente, toda vez que si bien es cierto que la parte demandada es la autoridad federal, y que no dejara de tener ese carácter, también lo es que es parte de un procedimiento que debe de regirse por los principios generales de derecho, y que en este caso resulta ser que se trastoca por la fracción II del Código Fiscal de

la Federación, que condiciona para dar trámite al recurso de revisión, comprobando o acreditando que existe importancia y trascendencia en el mismo, lo que impide que entre al estudio del fondo del asunto y por ende no percatarse si existieron o no violaciones al procedimiento o un mal criterio al momento de dictar la sentencia respectiva.

A más de lo anterior, tenemos que para la autoridad federal todos y cada uno de los asuntos revisten de importancia y trascendencia, ya que dependiendo de la demanda que se trate puede trastocar intereses del gobierno federal que a fin de cuentas repercute en los gobernados, es decir, se convierte en un problema social, toda vez que el aparato gubernamental va enfocado a proporcionar bienestar a los ciudadanos de este país, lo cual es obligación del gobierno proteger ese bienestar social de uno o algunos particulares que pueden estar pasando por encima de la ley.

Si por las resoluciones emitidas por las Salas Regionales del H. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la autoridad federal considera que existieron violaciones constitucionales de las cuales deba de conocer los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa, debe de tener el derecho de acceder de manera directa ante dicha instancia, para que este revise si existieron o no las violaciones que se hagan valer sin que medie el requisito de acreditar una importancia y trascendencia que pudiese obstaculizar la impartición de justicia del tribunal de alzada.

En la práctica, resulta muy difícil acreditar ante los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa, la importancia y trascendencia de los asuntos, los cuales si se observa que el jurídico que cualquier dependencia del ejecutivo federal tiene la encomienda de defender los intereses de la misma, ahora bien, si consideramos que esos intereses van encaminados a el bienestar común, que se traduce en un fin colectivo, sobre el privado, resulta evidente que se goza de

importancia y trascendencia, que ello sería suficiente para la procedibilidad del asunto.

Sin embargo, con ese afán de pretender dar igualdad entre el particular y la administración pública federal, resulta efímera, ya que se considera que el recurso de revisión se configura con la finalidad de acceder ante otra instancia como cualquier parte de un juicio en el que debe imperar el derecho y la equidad real no ficticia.

En efecto, si se considera que la supuesta igualdad se quiere representar en el aspecto de que la autoridad puede recurrir las resoluciones que emitan las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre y cuando acredite la importancia y trascendencia del asunto y tiene que hacerlo por el simple hecho de ser autoridad y que no se ve el aspecto de que es parte de un juicio, y que por ese hecho se debe permitir el solicitarle a otra instancia superior al tribunal antes aludido, que resuelva y conozca los argumentos hechos valer sobre el fondo de la resolución que se considera ausente de justicia o de derecho.

El análisis de la importancia y trascendencia se reserva para el siguiente inciso:

### **3.16 Importancia y Trascendencia**

Como ya se ha observado, el recurso de revisión que nos ocupa, se interpone con fundamento en lo dispuesto por el artículo 248, fracción II del Código Fiscal de la Federación, y que resulta evidente que se interpone por que le causa agravios al estado y por ende a la generalidad de los ciudadanos de la República de este país, de un estado o región determinada, lo que va a depender del asunto que se trate.

Se puede considerar que un asunto reviste de importancia y trascendencia por violaciones al procedimiento, por falta de aplicación de este, que la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se considera que es contraria a las constancias de autos y por ende contraria a derecho.

Así mismo, tenemos el aspecto de la sociedad en general que debe de prevalecer sobre la minoría o bien sobre un particular ya que de lo contrario se marcaría un precedente para el incumplimiento de obligaciones que se tienen para con el Estado, y que también, se estaría pasando por alto la capacidad de resolver los asuntos que se le han encomendado, con la libertad de aplicación de criterio jurídico también otorgado, el cual se pudiese encontrar en peligro de seguir actuando conforme a derecho contra las personas físicas y morales que incumplan con sus obligaciones, por lo que podría encontrarse vulnerable ante una sola instancia, es decir, el Poder Judicial Federal debe de conocer de los asuntos que son en primera instancia llevados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como una segunda instancia no solo para los particulares, sino para la autoridad federal como parte de un juicio en el que debe de prevalecer la igualdad y equidad, así, se podrá garantizar la impartición de justicia.

A más de lo anterior, un asunto reviste de importancia y trascendencia por las violaciones en que pueda incurrir una de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a la Constitución General de la República, en específico al ordenamiento 14, dado que la sentencia que emita puede ser contraria a derecho y a las constancias de autos por lo que resulta a todas luces procedente que conozca del asunto de manera directa los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, para que de ser el caso estudie y se percate de las anomalías que deba hacer valer la parte demandada en el recurso de revisión, por lo que se considera que tal situación hace que la relevancia e importancia del mismo crezca.

El H. Tribunal Colegiado, deberá estudiar el fondo del asunto por ser este el que lo reviste de importancia y trascendencia, más aún, que dentro de la misma sentencia dictada por alguna de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por alguna razón no se haya estudiado precisamente eso, el fondo del asunto y que pudiese existir por ello violaciones constitucionales que la autoridad como parte demandada pueda acceder a una segunda instancia, por ello, que se reitera la petición a CC. Magistrados, que integran a los Tribunales Colegiados de Circuito, del Poder Judicial de la Federación, de aplicar el derecho e impartir justicia, no solo por el asunto que nos ocupa, sino por la importancia y trascendencia que tiene a nivel social y a nivel estado, esto es por el vínculo que nos une a los gobernantes y a los gobernados, relación de igualdad que debe de seguir prevaleciendo entre ambas partes.

Asimismo, en este orden de ideas si consideramos lo importante que resulta la actividad del estado en el ámbito económico, comercial e industrial, también tenemos que hacerlo con las leyes en que se sustenta la tramitación de los juicios contencioso administrativos, los cuales son regulados por el Código Fiscal de la Federación, teniendo una naturaleza federal y cuyos preceptos deben ser acatados con toda fidelidad por la Juzgadora de Primera Instancia, ya que de lo contrario se estaría violando el artículo 14 Constitucional en su último párrafo que de manera análoga se aplica a los casos, y que además es de consabido derecho que el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplica supletoriamente al de la materia que regula el procedimiento contencioso administrativo, artículo de nuestra carta magna que a la letra establece:

"Artículo 14.- . . .

En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales de derecho."

Las violaciones al procedimiento contencioso administrativo que regula el Código Fiscal de la Federación, deben de ser revisadas por el tribunal de alzada,

que al condicionar a la parte demandada se le deja en total estado de indefensión impidiéndole con ello el eficaz cumplimiento de los fines para la cual fue creada, además de imponerle obstáculos para el sano y adecuado desarrollo de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, de conformidad a lo establecido por la Jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un asunto es importante cuando resulta ser excepcional, característica que reúne lo que sale de lo cotidiano, y así tenemos que la aplicación de las sanciones siempre ha sido atribución de la autoridad, obviamente dentro de la materia que nos ocupa, y sin ir mas allá de lo que permite la propia ley.

Siendo excepcional (por salir de una costumbre jurídica debidamente establecida), ya que la parte demandada puede y debe hacer valer sus argumentos para defender sus actos que tiene que considerar que sus actos son emitidos conforme a derecho, por ello como parte demandada tendrá que hacer valer sus agravios por considerar que la H. Sala responsable de dictar la resolución correspondiente, que no sigue los lineamientos establecidos en el marco jurídico; es pertinente resaltar que todo orden jurídico tiene como finalidad reglamentar la necesidad tanto de gobernados como de gobernantes en sus respectivas esferas de competencia, así como la necesidades de ambas, para lograr un estado de derecho donde prevalezca la justicia, la cual se logra a través de la **equidad e igualdad de condiciones ante la juzgadora, lo que en el caso concreto no sucede** ya que se vulneran los principios procesales y jurídicos en contra de la autoridad, dando así origen a un inadecuado sistema de necesidades de justicia, dejando de lado, en aras de una actitud proteccionista e infundada a favor del actor, la connotada importancia que reviste la necesidad legal de esta autoridad administrativa encargada de determinar las políticas económicas, comerciales e industriales nacionales, y que pone en entre dicho el actuar de la H. Sala que resolvió el asunto, por lo que el Tribunal de alzada debe de revisar y resolver conforme a derecho corresponda.

Necesidad, se ha establecido el criterio por parte de los necesidades Federales que cuando no existe una cuantía determinada, la importancia y trascendencia recae en el fondo del asunto, el cual recae de manera directa sobre los cupos de necesidades que establece y designa el Estado conforme a las necesidades de la ciudadanía del país.

### 3.17 A continuación mencionamos algunas tesis semejantes al caso que nos ocupa:

**REVISION FISCAL. FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, NO IMPLICA QUE EL ASUNTO SEA DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA.**<sup>54</sup>

Las hipótesis normativas del artículo 248 párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación, concretamente en asuntos de cuantía indeterminada, conducen a establecer que el recurso de revisión fiscal procederá cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, de manera que tal hipótesis solamente cobra aplicación cuando la cuestión que deba dilucidarse corresponda al fondo y no así cuando la materia de la revisión se constriña única y exclusivamente al examen de violaciones formales en las que se hubiera apoyado la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación para decretar la nulidad de la resolución impugnada, pues en ese caso la procedencia del recurso sería contraria a la intención del legislador, la cual se advierte inspirada en el hecho de que, en presencia de un agravio definitivo que afecte a las instituciones del Estado, sea el Poder Judicial Federal, por medio de los Tribunales Colegiados de Circuito, el que emita la decisión final respecto de alguno de los supuestos contemplados en el referido párrafo tercero.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 14/94. Director General Jurídico de la Procuraduría General de la República. 15 de noviembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Revisión fiscal 1/97. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 12 de marzo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Revisión fiscal 12/97. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. 6 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Revisión fiscal 37/98. Administradora Local Jurídica de Ingresos de Puebla. 13 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Revisión fiscal 65/98. Administradora Local Jurídica de Ingresos de Puebla. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

<sup>54</sup> Novena Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, Febrero de 1999. Tesis: VI.2o. J/159. p. 431

**REVISION CONTRA RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LOS EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO.**<sup>55</sup> Del artículo 248, párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación se desprende que tratándose de negocios de cuantía indeterminada, los Tribunales Colegiados están facultados para examinar por separado, previamente al estudio del fondo, si se ha justificado la importancia y trascendencia, requisitos que al estar unidos entre sí por la conjunción copulativa y no separados por la disyuntiva, implica que la **autoridad recurrente debe razonar uno y otro, en la inteligencia de que si faltare uno de ellos sería ocioso investigar la presencia del otro, lo que se traduce en lo excepcional de la procedencia de la revisión fiscal.**

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 1/89. Raúl Uribe Oyarzábal, en su carácter de Jefe de los Servicios Jurídicos y Secretario del Consejo Consultivo de la Delegación Estatal del Instituto Mexicano del Seguro Social en Tlaxcala. 21 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Eric Roberto Santos Partido. Secretario: Martín Amador Ibarra.

Revisión fiscal 24/90. Raúl Uribe Oyarzábal, en su carácter de Jefe de los Servicios Jurídicos y Seguridad en el Trabajo de la Delegación Estatal Tlaxcala, del Instituto Mexicano del Seguro Social. 17 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Eric Roberto Santos Partido. Secretario: Martín Amador Ibarra.

Revisión fiscal 39/95. Eva Montalvo Aguilar, Jefe de Servicios Jurídicos y Seguridad en el Trabajo de la Delegación Estatal en Tlaxcala, del Instituto Mexicano del Seguro Social, en representación del Consejo Consultivo. 13 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Eric Roberto Santos Partido. Secretario: Martín Amador Ibarra.

Revisión fiscal 42/98. Fernando Charleston Salinas, en su carácter de Subdirector de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en ausencia del Director de la misma Subdirección General. 22 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Eric Roberto Santos Partido. Secretario: Martín Amador Ibarra.

Revisión fiscal 21/98. Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en México, Distrito Federal, por su representación. 17 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Rosa María Temblador Vidrio. Secretario: Manuel Acosta Tzintzún.

**RECURSO DE REVISION FISCAL, REQUISITOS DE SU PROCEDENCIA, REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA.**<sup>56</sup>

Conforme al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, en los casos en que el recurso de revisión no se ha interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien no verse sobre aportaciones de seguridad social, en cuyos casos se establecen requisitos o razones especiales para su procedencia, cualquier autoridad que lo interponga debe expresar como razones de procedencia, bien la cuantía del asunto la que deberá ser

<sup>55</sup> Novena Época. Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII, Septiembre de 1998. Tesis: VI.1o. J/11. p. 1110

<sup>56</sup> Novena Época. Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: III, Marzo de 1996. Tesis: XXI.1o.4 A. P. 1005

superior a la que fija el primer párrafo del precepto en comento, o bien si es inferior a dicha cuantía, o es de cuantía indeterminada, la importancia y trascendencia del negocio del que deriva el recurso conforme al párrafo tercero del precepto en cita, caso éste en el que la autoridad recurrente, deberá razonar los requisitos de importancia y trascendencia y el Tribunal Colegiado al analizar si satisfacen tales requisitos, su análisis deberá hacerlo por separado, ya que si faltare uno de ellos sería innecesario analizar la procedencia del otro, **pues se cubre el requisito de importancia cuando las razones que expresa el recurrente como tales para la procedencia del recurso no son comunes a la mayoría o totalidad de los asuntos del conocimiento del Tribunal Fiscal de la Federación y en cambio el requisito de trascendencia se surte, cuando los razonamientos que alude al respecto el revisionista ponen de manifiesto que la resolución impugnada en la revisión trae resultados de índole grave;** aún más la trascendencia mira a lo grave de las consecuencias de la resolución que se combate, y la importancia hace referencia a la citada resolución en comparación a las normales que se emiten, poniéndose de relieve que se trata de asuntos no comunes sino excepcionales.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.  
Revisión fiscal 40/95. Secretaría de la Contraloría y de Desarrollo Administrativo y otra. 24 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Joaquín Dzib Núñez. Secretario: José Luis Vázquez Camacho.<sup>57</sup>

De los argumentos y las tesis anteriores se desprende la procedibilidad del presente recurso de revisión, ya que se deja en una total incertidumbre jurídica a la Autoridad Federal.

El Diccionario Enciclopédico Grijalbo, edición de 1996, define a la importancia y trascendencia como a continuación se expone:

**“IMPORTANCIA** f. Calidad de importante. Condición e influencia social de una persona. Darse *i.* Vanagloriarse, gallear.”

**“TRASCENDENCIA** F. Acción de trascender. Calidad de trascendente.”

En este orden de ideas, tenemos que no existe una igualdad de derechos para concurrir ante los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa, para hacer valer violaciones constitucionales que dejan de ser analizadas por no

---

<sup>57</sup> Cf. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo III, tesis 541, p. 390.

acreditar la importancia y trascendencia del asunto, la cual puede ser analizada de manera superficial o bien tal vez la autoridad no la planteo con los suficientes elementos para su procedencia, no siendo ello suficiente para que no se analice a fondo las violaciones constitucionales hechas valer en el recurso de revisión, lo que podría estar negando la impartición de justicia.

Es por ello que se considera que la fracción II del Artículo 248 del Código Fiscal de la Federación es inconstitucional, ya que niega la igualdad que debe prevalecer en todo procedimiento en el que las partes tienen derecho a defender sus derechos ante las instancias que consideren pertinentes, sin condición alguna.

### **3.18 Acto Administrativo**

La administración pública se desenvuelve con la realización de numerosos actos de muy diversa naturaleza. El conocimiento del acto administrativo es la base para el ejercicio de las garantías administrativas.

La función administrativa se manifiesta en *actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales*.

Un campo muy importante de los actos administrativos corresponde a los *actos materiales, que son los que no producen ningún efecto de derecho, ni se ligan como antecedente jurídico de los actos administrativos*. Los actos materiales pueden además, implicar las operaciones técnicas para el desarrollo de la administración. Estos no conciernen al derecho, pero pueden ser *hechos jurídicos* y dar lugar a una responsabilidad. Sólo de una manera indirecta puede el acto material un efecto jurídico.

El sector más importante de los actos administrativos son *los actos jurídicos administrativos*, que es una especie de acto jurídico: *ellos se realizan para alcanzar ciertos efectos de derecho*, como el nombramiento de un empleado, el

otorgamiento de una concesión, un contrato de obras públicas o un contrato de suministro.

Sin embargo, determinados hechos de la administración *que sin preceder una orden de autoridad superior* o antecediéndola producen afectos jurídicos y dan lugar a una responsabilidad como en las faltas del servicio o en el caso de que las tropas estén de practica de tiro y que resulte una persona muerta o herida. No hay aquí un acto administrativo que quiera la muerte de una persona, pero surge al responsabilidad por la mala prestación de servicios por el hecho de matar a un ciudadano pacífico. Los simples hechos administrativos pueden originar, aunque no siempre, efectos jurídicos.

Entendemos por acto administrativo 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.

También puede la autoridad administrativa encomendar la realización material de actos, a un particular o a una empresa, las cuales simplemente se concretan a obras en nombre de órgano administrativa, *sin que tengan relación con el acto administrativo original*.

En todo caso debemos ocurrirse al texto legal para saber quién se le encomienda la realización de un acto administrativo. El requisito básico del acto administrativo *es que debe estar fundado en la ley*.

Hay numerosos hechos que se relacionan con los actos administrativos que aparentemente que no producen ningún efecto de derecho. En este sentido, aunque el efecto no sea inmediato, todo acto administrativo tiende, mediata o inmediatamente a generar un efecto jurídico.

Se puede considerar al acto administrativo desde tres puntos de vista:

- a) objetivo,
- b) subjetivo y
- c) material.

El punto de vista objetivo lo estima como una declaración o exteriorización de entendimiento de una voluntad administrativa.

Desde el punto de vista subjetivo es todo acto emanado de un órgano administrativo. De ningún modo como la expresión de la voluntad mental del funcionario del que procede.

A la consideración material corresponde, la de ser producto de la potestad administrativa que, en su ejercicio, se traduce en la creación de consecuencias de Derecho. El acto administrativo, funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, como parte del Poder público. Desde este aspecto no importa qué órgano emita el acto.

### 3.18.1 Clasificación de los Actos Administrativos<sup>58</sup>

#### Por su naturaleza

- Actos materiales

Son los que no producen ningún efecto de derecho y sólo verifican prácticamente el propósito del propio acto jurídico.

- Actos jurídicos

Son los que producen consecuencias jurídicas.

- Hechos jurídicos

---

<sup>58</sup> ALVAREZ TABIO, Fernando. El Proceso Contencioso Administrativo. La Habana, 1954.

El hecho jurídico está constituido por un acontecimiento natural al que la ley vincula ciertos efectos de derecho, como el nacimiento, la muerte, etc.; o bien por un hecho en el que la voluntad humana interviene y en el que el orden jurídico entre en movimiento, pero con la diferencia a el acto jurídico de que ese efecto de derecho no persigue la creación de una situación jurídica, a pesar de lo cual esta se origina al imponerse una pena al delincuente. Los hechos jurídicos constituyen solamente la condición para que se apliquen normas jurídicas generales preexistentes.

#### La distribución tradicional de los actos administrativos

- Acto de autoridad, o actos del poder publico

En esta clase de actos el estado procede autoritariamente por medio de actos de poder que son expresión de su voluntad soberana o mandatos de orden de la ley.

- Actos de gestión

El estado no siempre debe mandar, pues puede equipararse a los particulares para hacer más frecuentes y efectivas las relaciones con ellos. Para estos casos se coloca en el mismo plano y prescindido de privilegios y ventajas y su voluntad surte efecto con el concurso de la voluntad contraria.

#### Por su finalidad

- Instrumentales

Son los medios para realizar las actividades administrativas: Se dividen en :

-Preliminares y de procedimiento

Son los necesarios para que la administración pueda realizar eficientemente sus funciones.

-Actos de ejecución

Son los actos que tienden a hacer cumplir forzadas, las resoluciones y decisiones administrativas.

-Principales

Son los actos básicos de la administración, como las decisiones y las resoluciones administrativas.

### Por la forma de manifestación de la voluntad

- Acto simple , es aquel en el que interviene una sola voluntad, es decir, *la voluntad unilateral de la administración.*

En el caso de una voluntad particular pueda crear un acto administrativo, la ley administrativa es la que dará la respuesta a este caso.

- El acto complejo, es el que resulta de la concurrencia de varias voluntades públicas y privadas.

Si las voluntades pertenecen a distintos entes habrá complejidad externa; en este caso el acto complejo se llama también *acuerdo.*

- Acto colegiado. Son los actos que provienen de diversos consejos o comisiones, juntas o cuerpos.
- Acto unión. Intervienen en él varias voluntades pero ni su finalidad es idéntica, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual: el nombramiento.
- Contrato. Es un acto jurídico en el que concurren varias voluntades, pero no se le puede considerar como un acto propio de la función administrativa, pero hay posibilidad de que existan actos de derecho administrativo como son los contratos administrativos.
- Acto colectivo, es el que resulta de varias voluntades, igual contenido y finalidad, que se unen solamente para la manifestación común permaneciendo jurídicamente autónomas ( se puede definir el acto colectivo diciendo que se forma cuando varios sujetos u órganos de un mismo ente, acuden por comunidad de materia, a formar en común un acto jurídico ).
- Acto unilateral. El acto administrativo unilateral puede ser también un acto regla, como el reglamento, o un acto condición, o un acto subjetivo.
- Acto bilateral. Se presenta bajo una forma de contrato, sea bajo la forma de acuerdo de voluntades no contractual, es decir, de actos condición.
- El acto plurilateral colectivo aparece principalmente bajo la forma de los debates de las asambleas administrativas.

## Negocio jurídico de derecho público y menos actos administrativos

-Negocios jurídicos, los negocios jurídicos son, en general, la manifestaciones de voluntad de un solo sujeto, la administración pública.

Según sus efectos se pueden clasificar en :

I.- Actos que aumentan las facultades, los poderes de los particulares.

- a. La admisión . Es un acto que tiene por objeto permitir que una persona entre a formar parte de una institución, con el objeto de que goce de algunos servicios públicos. Dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público.
- b. La concesión. Aquellos actos que transfieren a un particular la administración.
- c. La autorización, licencia o permiso. Traslere derechos a un particular, no a favor de una persona si no a mover un obstáculo jurídico que hace posible el ejercicio de un derecho.
- d. La aprobación y el visto. Controla los actos emitidos por una entidad automática.
- e. La dispensa o condonación , es el acto que libera a una persona del cumplimiento de una obligación, como la prestación del servicio militar obligatorio.

II.- Actos destinados a limitar esos derechos, que limitan la zona de los particulares.

- a. Sanciones que castigan la infracción de las leyes u órdenes administrativas.
- b. La expropiación, que impone a los particulares mediante ciertos requisitos.
- c. La revocación
- d. La nulidad

III.- Actos que condicionan el ejercicio de un poder por parte de un órgano.

IV.- Las ordenes administrativas, actos por los que la autoridad administrativa impone los mandatos de la ley o las ordenes administrativas a los particulares que se niegan voluntariamente a obedecer.

#### Meros actos administrativos<sup>59</sup>

-Una categoría corresponde a los que resultan de manifestaciones de juicio apreciación y de opinión. Tenemos:

- 1.- La expresión de una opinión para resolver una cuestión jurídica administración o técnica como la admisión de un recurso jerárquico, la emisión de un parecer técnico.
- 2.- La resolución de un recurso jerárquico, de una prueba, de examen, de un concurso, etc.
- 3.- La comprobación de hechos, condiciones, requisitos, relaciones jurídicas. Así la inspección de una obra, un establecimiento, etc.
- 4.- La exposición de las comprobaciones realizadas.

-Otra categoría de los meros actos administrativos es la referente a manifestaciones de reconocimiento.

- 1.- Certificación de un acto o hechos realizados, como comprobar la veracidad de una firma.
- 2.- Publicación de un diario oficial de un reglamento. Comunicación al interesado de una resolución.
- 3.- Inscripción en un registro de actos y hechos como pruebas de los mismos. Se refiere a los actos del estado civil de una persona, al registro legal para el ejercicio de una profesión.
- 4.- Intimación hecha a una persona para que cumpla una obligación jurídica.

---

<sup>59</sup> ALTAMIRA, Pedro Guillermo. Principios de lo Contencioso Administrativo. Bibliográfica Omeba Editores-Libreros. Buenos Aires, 1962.

### Clasificación de acuerdo con la relación de facultades que se ejercita al estructurar el acto

- Actos que resulten de la actividad reglada o vinculada. Es aquel en el que la ley establece si la administración ha de actuar como debe hacerlo, cual es la autoridad competente, estableciendo, además, cuales son las condiciones de actuación administrativa, en modo a no dejar margen para elegir el procedimiento a seguir según la apreciación que el agente pueda hacer de las circunstancias del caso.
- Los actos discrecionales. Tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder de libre apreciación para decir si debe obrar o abstenerse, o en que momento debe obrar, que contenido va a dar en su actuación.

Actos relacionados con el funcionamiento del estatuto legal de los empleados públicos.

-Acto presunto.

### Clasificación de los actos administrativos por razón de su contenido

Se clasifican en acto regla, acto subjetivo y acto condición.

- Por acto regla se entiende el que crea situaciones jurídicas impersonales, abstractas y de carácter general.
- Por acto subjetivo, es el que hace nacer una situación jurídica que afecta concretamente a persona o personas determinadas
- Y por acto condición , es aquel que tiene por objeto determinar la aplicación permanente de todo reglamento de derecho a un individuo a un conjunto de individuos para crear situaciones jurídicas concretas que constituyen un verdadero estado, por que no se agota con la realización de esas situaciones jurídicas sino que permite su renovación continua; opera para investir a un individuo, en concreto, de las circunstancias de un status que con carácter general ha sido previamente establecido por un acto regla.

### A razón de su contenido hay dos grupos muy importantes

- Actos trámite, que están formados por una serie de actos que no son de carácter resolutivos; simplemente se concretan a dar una solución administrativa o un propósito administrativo.
- Los actos definitivos, son aquellos actos con los cuales se finaliza un procedimiento administrativo, realizando la finalidad última o mediante la ley.
- Actos jurídicos administrativos imperativos, Son los contienen un mandato o una prohibición
- Actos jurídicos conformadores. Pueden presentarse en formas muy diversas

### Desde el punto de vista del radio de acción

Estos se clasifican en internos y externos, según que sólo produzcan sus efectos dentro de la administración o trasciendan fuera de ella.

- Internos, se consideran todos los actos relacionados con la aplicación y funcionamiento del establecimiento legal de los empleados públicos, así como los que se refieren a la regulación interna de los actos y procedimientos de la administración, que tienden a lograr un funcionamiento eficientes; están comprendidas todas las medidas de orden y disciplina que regulan el buen funcionamiento burocrático, tales como el señalamiento de las labores de cada empleado, la conducta de los mismos. También podrían considerarse las circulares, instrucciones y disposiciones para dictar las disposiciones de ley.
- Externos dentro de los actos externos están comprendidos todos aquellos por los cuales se realizan las funciones del Estado y que trascienden a la esfera de los particulares.

La clasificación del acto administrativo es muy diversa y depende mucho del autor, enseguida mostraremos la clasificación más utilizada.

### 3.19 Elementos del Acto Administrativo<sup>60</sup>

Los elementos del acto administrativo son los siguientes :

1. *El sujeto*
2. *La voluntad*
3. *El objeto*
4. *El motivo*
5. *El merito*
6. *La forma*

1.- *El sujeto* del acto administrativo es el órgano que, en representación del Estado formula la declaración de voluntad: Dicho órgano cuenta con una competencia, la cual constituye el conjunto de facultades del mismo. La competencia es la cantidad de poder público que tiene el órgano para dictar un acto. No es una cualidad, sino una cantidad; por ello se considera como la medida de poder que pertenece a cada órgano. Así el órgano únicamente ejerce el poder del Estado que se encuentra en su competencia. Hay, en los actos administrativos, una persona física que formula la declaración de voluntad, persona que se encuentra investida de poderes públicos y, precisamente, por esa característica no expresa su voluntad particular, sino ejercita el poder de su dignidad. De aquí que concluyamos que la competencia corresponde al órgano, no a la persona titular de la función.

Los caracteres de la competencia administrativa, son los siguientes :

1. Requiere de un texto expreso de la ley para que pueda existir.
2. El ejercicio de la competencia es obligatorio.
3. La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos.

---

<sup>60</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa.

4. La competencia administrativa no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.
5. La competencia es constitutiva de órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano.

Las diferentes funciones administrativas se distinguen por la competencia distribuida en razón a la división del trabajo.

La distribución se realiza desde tres puntos de vista : *objetivo* ( cada órgano tiene encomendado una serie de funciones que desarrollar ), *funcional* ( se refiere a la competencia jerárquica ), *territorial* ( es un segmento territorial en donde el órgano ejerce sus facultades ).

Eventualmente puede considerarse la competencia a razón del tiempo, cuando un órgano tiene facultades concedidas en un lapso específico.

*2.- Voluntad.* La declaración de voluntad es el elemento del acto jurídico, ya que el efecto jurídico es deseado por el sujeto administrativo. Sin embargo, se ha dicho que hablar de voluntad en el orden administrativo es una incorrección, por que el órgano no la tiene. La causa creadora del acto se encuentra en una norma y se justifica por su validez. Todo acto administrativo se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de normas legales por el titular que otorga la dignidad de alguna forma, por ello, es el elemento del mismo la declaración de la voluntad. Ella debe de estar exenta de error, dolo o violencia. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad. La violencia en la coacción física o moral.

El dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales.<sup>61</sup>

El proceso de voluntad del titular del órgano administrativo tiene tres fases : determinación, declaración y ejecución. En primer término se conoce la necesidad

---

<sup>61</sup> Idem

pública y los medios son capaces para satisfacerla, para determinar la conducta que se debe seguir; después se exterioriza, se hace visible por medio de una declaración y posteriormente se ejecuta. Es un proceso humano para una declaración en ejercicio de la función administrativa y en sus tres fases debe de estar limpia de todo vicio de la voluntad.

3.-*Objeto*. Se identifica con el contenido del acto, es en el que consiste la declaración administrativa, indica la situación del acto jurídico y sirve para distinguir un acto de otro: multa, concesión, requisa, etc. Es la relación jurídica que crea el contenido del acto, en forma tal que objeto y contenido aparecen identificados. Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria. El objeto es la cosa, la actividad, la relación, aquello de que se ocupa y para que dispone jurídicamente, lo que resulta de su contenido. En cuanto al contenido consiste en lo que la administración pública entiende disponer, ordenar, permitir o atestiguar. Varía el contenido según la categoría a que el acto pertenece. El objeto debe de ser posible, lícito y determinable. El objeto del acto puede dividirse en la parte que lo identifica e individualiza de otros actos, llamado contenido esencial, parte implícita que integra el acto de acuerdo con las disposiciones vigentes y la parte eventual en la posibilidad de incluir términos, condiciones y modos.

4.- *Motivo*. El motivo del acto administrativo es el antecedente que lo provoca y funda sus realizaciones.

Son las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto.

La motivación se hace patente en los actos escritos, no existiendo la necesidad de motivar el acto administrativo, una relación inmediata de casualidad lógica entre la declaración y las razones que lo determinaron, por ello el motivo se precisa con la contestación a la pregunta ¿por qué?.

5.- *Mérito o oportunidad.* Al mérito se le ha considerado como elemento del acto administrativo, entendido como la adecuación necesaria de medios para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo de que se trate tiende a lograr.

También se entiende por mérito, la conveniencia y oportunidad del mismo; es decir su adaptación a la obtención del fin específico que con la emanación del acto se pretende obtener.

Por una apreciación errónea de los hechos en relación con los fines que la ley se ha propuesto, el acto carecerá de idoneidad, aun cuando no sea contrario a la ley.

El elemento mérito se observa, fundamentalmente, en los actos administrativos dictados con una competencia discrecional, en que la administración necesita señalar qué debe hacerse, cómo y cuando debe hacerse. La falta de apreciación correcta de las consecuencias produce vicio de mérito, el que se nota con mayor claridad en estos actos, sin que este elemento sea exclusivo de ellos.

Todo acto administrativo como toda acción humana puede considerarse en dos momentos distintos, el primero es el de la elección que se determina en una facultad de iniciativa, de autoconcreción, dirigida a establecer qué es lo que quiere hacer, cuál es el fin a alcanzar y cuál también entre las soluciones posibles, se estima la conveniente: aquí se encierra para él, sin duda alguna, en esta fase, la determinación del momento, del aspecto cronológico inicial en el que tal acción debe llevarse a efecto; el segundo momento lógico conviene al modo y al cómo debe ser realizada tal acción.

Se le denomina oportunidad, para aclarar el concepto debe tenerse presente que los actos jurídicos que realiza la administración deben guardar una doble

correspondencia : con la ley que rige dichos actos, y con el interés público que con ellos va a satisfacer. La conformidad del acto con la ley constituye el concepto de legitimidad. La conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de oportunidad.

6.- *Forma.* Es la materialización del acto administrativo, del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración ya formada. Por la forma del acto administrativo se convierte en físico y objetivo. Es su visibilidad. Asegura su prueba y permite conocer su contenido. La forma equivale a la formación externa del acto.

Las formas intrínsecas son aquellas que conciernen a la configuración del mismo acto, sin referirse el fondo del mismo.

Las formas extrínsecas son las relativa a solemnidades rituarías que ha de seguir el acto.

### **3.20 El Procedimiento Administrativo**

Se habla de procedimiento, en dos sentidos : en sentido lato, se refiere a los trámites y formalidades exigidas para la relación del acto administrativo. En sentido restringido, es la propia administración cuando actúa en función jurisdiccional.

El procedimiento en general esta constituido por una serie de formalidades que se establecen para llegar a un resultado determinado. La administración pública y los particulares están obligados a seguir desarrollos legales, que se establecen con un propósito general o que se imponen para hacer valer un derecho.

Hay diferentes aspectos del procedimiento administrativo y cada uno de ellos persigue finalidades diferentes, pero en todos los casos *ese procedimiento es una garantía lega, por que obliga al funcionario a actuar en los términos que la ley le señala.*

En nuestro país, el artículo 14 constitucional, en su segundo párrafo establece:

*"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".<sup>62</sup>*

Las formalidades esenciales del procedimiento están constituidas fundamentalmente, por la posibilidad de aportar una defensa, de producir pruebas y de que se dicte una resolución conforme a la ley.

No se requiere que el procedimiento administrativo esté constituido con las mismas formalidades que el procedimiento judicial, sino que emplee los medios razonables para dar oportunidad de audiencia y defensa al presunto afectado por una resolución administrativa.

Deben distinguirse dos situaciones generales.

**Primera:** *"el poder administrativo puede llevar a ejecución directa sus determinaciones sin intervención judicial"*. En los casos que la constitución lo autoriza en forma expresa, sobre la garantía de audiencia (expropiación, dotaciones y restituciones agrarias, conflictos de trabajo, revisión de concesiones a las que refiere el último párrafo del Art. 27)

**Y Segunda;** *en aquellos otros casos en los cuales se exige la independencia y supremacía que en la esfera de su competencia se reconoce al poder administrativo dentro del sistema de separación de poderes adoptado por la misma constitución.*

---

<sup>62</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Manual del Juicio de Amparo. 2ª ed., actualizada. Ed. Themis, S.A. de C.V.. México, 1997.

El artículo 14 sólo garantiza la aplicación del procedimiento que la ley establece, pero no obliga a esa ley a crear un procedimiento administrativo. *Garantía de legalidad y no la garantía de audiencia.*

En la expropiación no rige la garantía de audiencia del artículo 14.

### **3.21 Los efectos del Acto Administrativo**

El acto administrativo perfecto por su propia naturaleza produce determinados efectos jurídicos, cuya importancia cada día es creciente. Como estado moderno ha ampliado considerablemente el campo de su acción, así también sus efectos son cada vez más importantes en las relaciones.

El primer efecto importante del acto administrativo relacionado con los particulares, *es que los derechos y obligaciones que engendra tienen un carácter personal e intrasmisible.* Las leyes administrativas deben precisar los beneficios de los actos administrativos, para no contratar el interés público o el interés nacional.

El derecho administrativo moderno ha ampliado considerablemente el campo de las relaciones jurídicas de los particulares, *con un nuevo sistema y con nuevos principios que deben necesariamente apartarse de las relaciones que gobierna el derecho privado.* Hay que trazar una línea que demarque perfectamente donde termina el interés del estado y en donde comienza el interés de los particulares.

El artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales expresa:

“Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales, otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes”. El artículo 16v previene: “Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos del derecho común, sobre los bienes del dominio público. Los derechos de tránsito, de vista, de luz, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes se rigen exclusivamente por las leyes y reglamentos administrativos.”

El acto administrativo es oponible a todos. También de esa situación se deriva la noción de tercero (persona a quien no es posible un acto de autoridad, comprende al particular que tiene un derecho público o privado, que puede resultar afectando con la ejecución de un acto administrativo), en cuanto a que el acto administrativo debe respetar los derechos que los particulares hubieran adquirido con anterioridad.

### **3.22 Ejecución del Acto Administrativo**

La ejecutividad es común a todos los actos administrativos, no así su ejecutoriedad que únicamente se presenta en los que imponen deberes a los administrados y a cuyo cumplimiento se opone el particular, es decir, cuando no ataca voluntariamente el acto.

Los actos que crean derecho a favor de un particular no son ejecutorios, sino sólo ejecutivos; tienen fuerza obligatoria, pero el particular no dispone de poder público para exigir por ellos mismos su cumplimiento.

A la ejecutividad se le ha considerado como una expresión técnica de la justicia de la administración.

No debe confundirse ejecutoriedad con ejecutividad. La segunda limita su significación : la condición del acto que puede ser efectuado.<sup>63</sup>

El acto administrativo puede ejecutarse, agotándose de una sola vez (multa). Sin embargo hay ocasiones en que no se agota en una sola vez, sino que tiene un tiempo determinado de ejecución; ejemplo, un permiso. Todavía más, hay

---

<sup>63</sup> PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal Fiscal. 2ª ed., Textos Universitarios. México, 1974.

ocasiones en que el acto administrativo es permanente, indefinido, como en el caso de un privilegio de impuesto durante la vida de una empresa.

Una consecuencia de la ejecutoriedad de los actos administrativos es la regla del *solve et repete*, que consiste en asegurar el interés fiscal para que la acción judicial se inicie.

Las condiciones de ejecutoriedad del acto son :

- a. La exigencia de un acto administrativo.
- b. Que ese acto sea perfecto (que cumplan con la reunión de todos sus elementos).
- c. Que tenga condiciones de exigibilidad, es decir, que sea capaz de producir efectos jurídicos, que sea ejecutivo.
- d. Que ordene positiva o negativamente al particular y éste no lo ataque voluntariamente.<sup>64</sup>

Nuestra legislación y jurisprudencia han reconocido la facultad del poder ejecutivo para la ejecución de las resoluciones administrativas, reconociéndose cuando una ley señale un camino diverso, como el judicial debe seguirse éste.

### **3.23 El Principio de la no retroactividad de los Actos Administrativos**

Se dice que una ley o un acto es retroactivo cuando vuelve sobre el pasado para estimar las condiciones de validez de un acto jurídico, destruyendo o modificando sus efectos jurídicos iniciales. El régimen de seguridad administrativa exige que los actos administrativos no se apliquen retroactivamente salvo los casos de excepción.

---

<sup>64</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5ª edición. México. Editorial Porrúa , 1988.

La no retroactividad de los actos administrativos, se dice que es un principio general de derecho. Cuando se trata de reglamentos, el principio de la no retroactividad puede deducirse del artículo 2° del código civil; aunque no hable formalmente más que de leyes, se puede sostener que el reglamento administrativo es una ley en el sentido del artículo 2° ya que se trata de una disposición de carácter general. Pero parece imposible deducir del artículo 2° la no retroactividad de los actos administrativos individuales o particulares; lo que la jurisprudencia constantemente aplica, resulta de un principio general de derecho. La legislación administrativa mexicana mantiene el principio de la no retroactividad bajo tres aspectos importantes. Como un mandato constitucional referido a las leyes, como un principio de derecho privado, como un principio general de derecho.

Como un mandato constitucional referido a las leyes. Artículo 14 párrafo I, de la constitución "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Como un principio de derecho privado. Artículo 5° del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, que extiende el principio no sólo a la ley, sino también a las disposiciones gubernativas. En sentido del acto administrativo.

Como un principio general de derecho, que aparece como uno de los elementos de la teoría general de leyes en el tiempo.

El principio de la retroactividad de los actos administrativos ofrece problemas numerosos por la naturaleza misma de la actividad de la administración pública. Tal es el caso de las leyes de impuestos, que requieren algunas de ellas el transito del tiempo; sin embargo, debe volver sobre el pasado para considerar la situación concreta del causante. No debe confundirse el principio de la no retroactividad con el de la intangibilidad de los efectos individuales de los actos jurídicos. Este principio implica una interdicción para los órganos administrativos de afectar, aún para el futuro, los derechos adquiridos, mientras que el principio de la

no retroactividad comporta la imposibilidad de que la administración de sus decisiones un carácter retroactivo.

Por su parte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su título segundo del régimen jurídico de los actos administrativos capítulo primero del acto administrativo, artículo 3º, establece los requisitos para que un acto administrativo sea legal, mismo que a la letra establece:

**TITULO SEGUNDO**  
**Del Régimen Jurídico de los Actos Administrativos**  
**CAPITULO PRIMERO**  
**DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

**ARTICULO 3.-** Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. (Se deroga)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

### **3.24 Recurso de Revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

Los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, que no sean de carácter fiscal tratándose de contribuciones y sus accesorios, financiero, responsabilidad de los servidores públicos, electoral ,agrario y laboral, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelva un expediente, se podrá interponer el recurso de revisión. El plazo para interponer el recurso es de 15 días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución recurrida.

### **3.25 Procedimiento Contencioso Administrativo<sup>65</sup>**

El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, ya que constituye una instancia por medio de la cual los administrados pretenden la anulación de una resolución o acto administrativo que afecta su esfera jurídica.

---

<sup>65</sup> MOHAR BETANCOURT, Luz María. El tributo mexicano en el siglo XVI: Análisis de dos fuentes pictográficas. Cuadernos de la Casa Chata. México, 1987.

Con el establecimiento del TFJFA se dió lugar a una larga discusión sobre su constitucionalidad, creándose dos polos de opinión distinta.

Por un lado los defensores de que el sistema contencioso administrativo es contrario a la constitución ya que:

- a. Conforme al artículo 49 de la constitución se prohíbe la reunión de dos o mas de los poderes en un solo individuo o corporación.
- b. Se sostiene con base en el mismo argumento, que los tribunales administrativos son tribunales especiales.

Por otro lado, tenemos a la corriente que sostiene que el TFJFA es constitucional, ya que:

- a. La SCJN concluyó que la garantía de jurisdiccionalidad, no implica que el proceso o juicio tenga que seguirse ante un órgano perteneciente al poder judicial.
- b. Que los tribunales administrativos formen parte del poder ejecutivo no implica un ataque al principio constitucional de división de poderes.

### **3.26 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)**

Con la ley de Justicia Fiscal de 1936 se estableció en nuestro país el TFJFA, como un tribunal formalmente administrativo con autonomía para dictar sus fallos por delegación de facultades que la propia ley le establecía; es decir, un tribunal administrativo de Justicia delegada y cuyo juicio seguido es de anulación o ilegitimidad.

Existen dos doctrinas para unos el tribunal es de anulación y para otros es de plena jurisdicción; un tribunal de plena jurisdicción es aquel que declara el reconocimiento de un derecho y tiene la facultad para ejecutar o hacer cumplir su

declaración. Un tribunal de anulación es aquel que solo declara el derecho, pero no puede ejecutar sus fallos.

El TFJFA por lo que hace a las controversias en materia fiscal es un tribunal de anulación, ya que sus sentencias solo se constriñen a declarar la validez o nulidad del acto impugnado, pero no puede ser ejecutada por el propio tribunal.

El TFJFA, como órgano jurisdiccional, se trata de un tribunal administrativo ubicado dentro del poder ejecutivo sin sujeción a las autoridades administrativas que integran ese poder y que actúa con plena autonomía como tribunal de anulación.

### **3.26.1 Estructura Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)<sup>66</sup>**

El presidente de la República con la aprobación del senado, nombra los magistrados del TFJFA para integrar la sala superior o las salas regionales; Los magistrados del tribunal duran seis años.

- a. Los magistrados de la sala superior podrán ser ratificados por única vez, por un periodo de nueve años.
- b. Los magistrados de las salas regionales podrán ser ratificados por un segundo periodo de seis años. Al final de este periodo, si fueran ratificados nuevamente serán inamovibles.

---

<sup>66</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*. 12ª ed., Porrúa. México, 1996.

- **Integración de la sala superior.**

La sala superior del TFJFA se integra de 11 magistrados, de entre los cuales elegirán al presidente del tribunal. A su vez, la sala superior del tribunal puede actuar en pleno o en dos secciones.

El pleno se conforma de los magistrados de la sala superior y del presidente del tribunal, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que pueda sesionar y emitir las resoluciones que procedan.

Las dos secciones de la sala superior, estas se integran cada una con 5 magistrados, de entre los cuales se elige su presidente bastando la presencia de 4 de sus integrantes para que pueda sesionar y emitir las resoluciones que procedan.

- **Integración de las salas regionales**

Las salas regionales están integradas por tres magistrados cada una de ellas y para poder sesionar es indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver basta con la mayoría de votos.

La sala superior determina los límites territoriales y la denominación de las regiones del TFJFA, número y sede de sus salas regionales.

### 3.27 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) <sup>67</sup>

#### Competencia General

El TFJFA tiene competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las siguientes resoluciones definitivas:

- a. 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.
- b. Las que niegue la devolución de un ingreso, regulado por el CFF indebidamente percibido por el estado o cuya devolución proceda en conformidad con las leyes fiscales.
- c. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- d. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores
- e. Las que nieguen o reduzcan las pensiones o demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea, y de la Armada Nacional.

#### Competencia de la Sala Superior

La Ley Orgánica del TFJFA establece la competencia de la Sala Superior entre lo más importante podemos destacar:

- a. Designar de entre sus integrantes al presidente del Tribunal Fiscal de la Federación
- b. Señalar la sede y el número de las salas regionales
- c. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales
- d. Fijar o suspender la jurisprudencia del tribunal
- e. Competencia de las Salas Regionales

---

<sup>67</sup> Idem

Las salas regionales tienen competencia para conocer:

- a. Los juicios que se promueven contra las resoluciones definitivas 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, con excepción de los que corresponda resolver al pleno o a las secciones de las salas superiores.
- b. El artículo 31 del CFF en vigor establece que las salas regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada y si fueran varias autoridades demandadas, donde se encuentra la que dictó la resolución impugnada.

### **3.28 Cuestiones generales del proceso ante el TFJFA**

El contencioso administrativo lo debemos entender como un proceso jurisdiccional, ya que el TFJFA ante el cual se lleva ese proceso es un órgano jurisdiccional.

Todos los procesos, incluyendo el contencioso administrativo se realizan en dos etapas denominadas como la instrucción y la resolutive.

La etapa de instrucción se integra por un conjunto de actos procedimentales de las partes, los terceros y el magistrado instructor que son indispensables para que el proceso se encuentre en estado de dictar sentencia. Por ello, una vez que quedan agotadas todas las diligencias procedimentales sin que haya ninguna pendiente por desahogar, el magistrado instructor dicta un acuerdo en el que declara cerrada la instrucción.

Con el auto que declara cerrada la instrucción, se da fin a la primera etapa del proceso y se inicia la segunda que es la resolutive. En ella, para emitir su fallo,

los magistrados realizan un mecanismo de razonamiento común a todos los juzgadores, al cual se le denomina juicio lógico, porque para llegar a la verdad realiza una operación en la que la premisa mayor está representada por los preceptos legales que las partes invocan como fundamentos de su pretensión, la menor por los razonamientos que las mismas esgrimen la conclusión que es la consideración a que llegó el juez.

El contencioso administrativo ante el TFJFA, esta etapa del proceso abarca desde el momento en que se declara que queda cerrada la instrucción y hasta que se dicta la sentencia.

### **3.29 Partes en el Juicio Contencioso Administrativo<sup>68</sup>**

El demandante:

Es el juicio de nulidad, normalmente, la parte demandante es una persona distinta a la administración pública de la cual emana precisamente el acto administrativo frente al que se deduce una pretensión de anulación fundada en derecho administrativo, misma que le causa un agravio o afecta sus intereses jurídicos.

El contribuyente que se siente agraviado en sus derechos por una resolución administrativa que le determina un crédito fiscal a su cargo, es quien podrá tener el carácter de parte demandante. Hay que tomar en cuenta lo siguiente:

- a. El demandante debe estar legitimado *ad causa* . Es decir, que demuestre que la resolución impugnada afecta sus intereses jurídicos y que le causa un agravio.
- b. Cuando el demandante no promueve a nombre propio, también deberá demostrarse que está legitimado *ad processum*, para lo cual deberá exhibir los documentos con los que se acredita su representación legal o convencional.

---

<sup>68</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto. Ob. Cit.

- c. Los particulares o sus representantes también podrán autorizar por escrito a un licenciado en derecho para que a su nombre reciba notificaciones. Puede hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

Normalmente la parte demandante es un particular o un contribuyente. Sin embargo, la autoridad administrativa también puede constituirse como parte demandante, ya que el tribunal tiene competencia para conocer de los juicios que promuevan las autoridades para que se anulen las resoluciones administrativas favorables a un particular.

Este juicio en el que el carácter de parte demandante o actora recae en una autoridad administrativa se le conoce en la doctrina como el juicio de lesividad.

La única manera que tiene las autoridades fiscales para revocar o modificar una resolución favorable a un particular es mediante el juicio ante el mencionado tribunal en el que se demandara precisamente su anulación o modificación, por ser contraria a derecho.

El demandado:

El demandado podemos considerarlo como la persona contra la cual se endereza una demanda ante un órgano jurisdiccional, y a la cual se le exige el cumplimiento de una obligación o prestación determinada, a sí como el reconocimiento de un derecho. El demandado puede ser un particular o la autoridad administrativa. En el primer caso, se presenta cuando existe el juicio de lesividad antes comentado, en donde la autoridad en su carácter de demandante pretende la modificación o anulación de una resolución favorable al particular.

El artículo 198 en su fracción III, precisa también como partes en el juicio a los siguientes:

- a. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, PGR, o PGJ del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada.
- b. La SHCP será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.
- c. La SHCP cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

El tercero:

El CFF define al tercero como la persona que tiene un derecho incompatible con la pretensión del demandante. Podemos considerar que en los casos en que la parte demandada es la autoridad administrativa, el tercero es aquella persona interesada en que se confirme la legalidad de la resolución impugnada, pues de no ser así, podría sufrir un menoscabo en sus derechos.

En materia fiscal es difícil que se pueda presentar un tercero perjudicado sin embargo, en la práctica existe un caso que se repite con cierta regularidad y se presenta cuando las autoridades fiscales al emitir la resolución que determina un crédito fiscal también se determina un reparto adicional de utilidades a los trabajadores, por haberse modificado la renta gravada para dicho efecto. Aquí es claro que los trabajadores del contribuyente tienen un interés jurídico de que dicha resolución produzca consecuencias jurídicas y por lo tanto, tienen un derecho incompatible con las pretensiones de anulación del contribuyente.

En este caso, el actor debe precisar como un tercero al representante legal de la mayoría de los trabajadores y su domicilio, y una copia de la demandada para que se le corra traslado.

### 3.30 Presentación de la Demanda de Nulidad <sup>69</sup>

Cuestiones previas que deben valorarse

#### REQUISITOS DE LA DEMANDA Y DOCUMENTOS ANEXOS

- a. La demanda deberá presentarse por escrito y estar firmada por quien la formule. Sin este requisito se tendrá por no presentada.
- b. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional Competente.
- c. Se deberá precisar la resolución que se impugna y todos aquellos que permitan identificarlo.
- d. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- e. Los hechos que dieron motivo a la demanda
- f. Las pruebas que se ofrezcan
- g. Los conceptos de impugnación. Un concepto de impugnación, es la manifestación lógica jurídica que hace el demandante de que la resolución o acto que se impugna es legal. Se debe mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que a juicio del demandante dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad fiscal. En este sentido, el concepto de impugnación no es otra cosa más que la expresión que hace el demandante de que la resolución o acto administrativo viola el orden legal, al encuadrar en alguna de las causales de ilegalidad que se encuentran en el CFF.
  - i. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado, o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución impugnada.
  - ii. Omisión de los requisitos formales, ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

---

<sup>69</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo contencioso administrativo (de la anulación o de legitimidad). Porrúa. 5a. ed., corregida y aumentada. México, 1995.

- iii. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
  - iv. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas,
  - v. Desvió de poder, un concepto de impugnación debe ir dirigido a demostrar cualquiera de las causales de ilegalidad precisadas con anterioridad, debiendo quedar claro lo que se pide a dicho tribunal.
- h. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
  - i. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demandan.

Aunado a los requisitos formales que debe cumplir el escrito que contiene la demanda de nulidad, el CFF establece la obligación de adjuntar a la demanda lo siguiente:

- a. Una copia de la demanda y de los documentos anexos, para cada una de las partes en el juicio.
- b. El documento que acredite la personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada.
- c. El documento en que conste el acto impugnado.
- d. La constancia de la notificación del acto impugnado.
- e. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- f. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial firmado por el demandante.
- g. Las pruebas documentales que ofrezca.

### **3.31 Recepción de la Demanda<sup>70</sup>**

La demanda de nulidad, así como los demás documentos que se anexan con el número de copias de los mismos, será recibida en la oficialía de partes de la Sala Regional del TFJFA ante la que se presente o remita por correo certificado con acuse de recibo.

El magistrado a quien se le turna una demanda recibe el nombre de magistrado instructor, a quien tiene a su cargo de manera inicial resolver si procede o no darle entrada a una demanda, o que en su caso se corrijan las irregularidades formales de la demanda o desecharlo.

En caso de que el magistrado instructor resuelva desechar la demanda o tenerla por no presentada, en los términos del CFF procede el recurso de reclamación, mismo que deberá interponerse ante la Sala o Sección respectiva, una vez admitida la demanda, este magistrado será el encargado de impulsar el procedimiento por todas sus etapas, hasta llegar al cierre de la instrucción, para finalmente proceder a la elaboración del proyecto de sentencia que someterá al examen y aprobación de los demás magistrados que integran la sala.

### **3.32 Improcedencia y Sobreseimiento del Juicio**

La improcedencia y el sobreseimiento los podemos definir como el obstáculo de hecho o de derecho que impide al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión del demandante. La más importantes causales de improcedencia a los juicios ante el TFJFA contra los actos siguientes:

- a. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- b. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.

---

<sup>70</sup> Idem

- c. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal.
- d. Respecto de las cuales hubiere consentimiento.
- e. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- f. Cuando no se hayan valer conceptos de impugnación.
- g. Apareciere claramente que no existe el acto reclamado.
- h. Cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando esta última ya haya sido ejercida.

Causales de sobreseimiento del juicio:

- a. Por desistimiento del demandante
- b. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia.
- c. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- d. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.
- e. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

### 3.33 La Contestación <sup>71</sup>

Al emitirse el auto de admisión de la demanda, el magistrado instructor también ordena que se corra traslado de la demanda a las autoridades demandadas para que produzcan mediante su contestación la defensa de la resolución impugnada.

Plazo para objetar la admisión de la demanda

---

<sup>71</sup> Idem

El recurso de reclamación en contra de la resolución del magistrado instructor que tiene por admitida la demanda deberá interponer ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del auto que tiene por admitida la demanda.

Plazo para contestar la demanda

Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado y a los terceros, emplazándolos para que la contesten dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación.

Requisitos formales y anexos de la contestación.

Las autoridades al formular su contestación, deben sujetarse al orden que establece el CFF expresando en su escrito lo siguiente:

- a. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento
- b. Causales de sobreseimiento
- c. Referirse concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.
- d. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- e. Las pruebas que ofrezca.

Los demandados deberán adjuntar a su contestación lo siguiente:

- a. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- b. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
- c. El cuestionamiento que debe desahogar el perito
- d. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- e. Las pruebas documentales que ofrezca.

### 3.34 La Ampliación de la Demanda <sup>72</sup>

Casos en que procede la ampliación.

En los términos del CFF el demandante sólo podrá ampliar los términos de su demanda inicial, en los siguientes casos:

- a. Cuando se impugne una negativa ficta.
- b. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- c. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar lo dispuesto en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación (mejorar los fundamentos y motivos de la resolución impugnada) no hayan sido considerados por el actor al presentar la demanda.

Requisitos del escrito de ampliación y anexos

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

Opción para solicitar la suspensión al TFJFA o las autoridades fiscales

Los particulares o sus representantes legales podrán acudir ante el TFJFA a solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, de tal suerte que los particulares agraviados por un acto de autoridad podrán solicitar la suspensión a la autoridad fiscal o acudir directamente al tribunal para dicho fin. En otras palabras, se tiene la opción de acudir a la autoridad fiscal encargada de ejecutar los actos o dirigirse al órgano jurisdiccional para que éste resuelva lo procedente en materia de suspensión.

---

<sup>72</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica de lo Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Porrúa.

La Sala competente para resolver la suspensión será la misma que tiene competencia para conocer del juicio.

#### Requisitos para solicitar la suspensión ante el TFJFA

Los particulares o sus representantes deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. La suspensión en la ejecución de los actos se podrá solicitar en el escrito de demanda.
2. Si el particular o su representante no solicitaron la suspensión al presentar la demanda el CFF permite que dicha solicitud se pueda formular con posterioridad a la presentación de la demanda, siempre y cuando se presente un escrito y no se haya dictado la sentencia definitiva.
3. En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, la sala competente tendrá la facultad discrecional para decretar la suspensión provisional de la ejecución, mientras se resuelve si procede la definitiva. Contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.
4. El magistrado instructor dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva.
5. El CFF establece que cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegará la suspensión solicitada.

### 3.35 Los Incidentes<sup>73</sup>

#### Supuestos

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento son aquellos que se refieren a cuestiones que al plantearse por alguna de las partes, impiden que el juicio siga su curso normal, mientras no se dicte una resolución que corresponda, por referirse a cuestiones que pueden afectar o restarle validez al proceso y en consecuencia a la sentencia definitiva. Son de especial pronunciamiento porque han de resolverse mediante una sentencia interlocutoria que sólo abarca la cuestión que lo provocó y que no guarda una relación directa con el fondo del juicio.

El CFF establece los siguientes incidentes de previo y especial pronunciamiento:

- a. La incompetencia en razón del territorio
- b. El de acumulación de autos
- c. El de nulidad de notificaciones
- d. El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.
- e. La recusación por causa de impedimento

#### **Incidente de suspensión de ejecución**

Este incidente no se encuentra expresamente señalado en el CFF ya que su interposición no interrumpe ni suspende la tramitación del juicio como sí acontece con los anteriores.

#### **Trámite del incidente de suspensión**

Los particulares podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido del mismo en la primera instancia.

---

<sup>73</sup> Idem

### **Incidente de falsedad de documentos<sup>74</sup>**

Este incidente al igual que el anterior no se encuentra expresamente señalado en el artículo 217 sino en el 229 del Código Fiscal de la Federación, ya que su interposición tampoco interrumpe ni suspende la tramitación del juicio como sí acontece con los anteriores.

Para tal efecto, cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, el incidente se podrá hacer valer ante el magistrado instructor hasta antes que se cierre la instrucción del juicio.

La Sala resolverá sobre la autenticidad del documento, exclusivamente para los efectos del juicio en el que se presente el incidente.

### **3.36 Las Pruebas<sup>75</sup>**

#### **Concepto**

Prueba como el conjunto de medios, instrumentos, y conductas, con las cuales se pretende lograr la verificación o realización de los hechos afirmados.

#### **Objeto de la prueba**

De manera general el objeto de las pruebas, son precisamente los hechos.

#### **Cargo de la prueba:**

- a. Todos los actos o resoluciones se presumen legales. Por lo tanto, en principio la carga probatoria le corresponde al particular demandante que deberá desvirtuar esa presunción.
- b. Con fundamento en el CFF cuando el particular recurrente niega lisa y llanamente los hechos contenidos en la resolución del acto

---

<sup>74</sup> KAYE J., Dionisio. Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa. 3ª. ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 1986.

<sup>75</sup> Idem

administrativo, la carga de la prueba le corresponderá a la autoridad fiscal.

- c. Si la negativa implica a su vez la afirmación de un hecho, la carga le corresponde al particular demandante.

### **Procedimiento probatorio**<sup>76</sup>

Como regla general, el procedimiento probatorio se compone de los siguientes actos o fases: ofrecimiento, admisión o rechazo, preparación y ejecución o desahogo de la prueba.

#### 1) Ofrecimiento de pruebas

En esta fase, las partes en el juicio ofrecen al tribunal los diferentes medios de prueba con los que pretenden demostrar sus pretensiones. En materia fiscal rige el principio de celeridad, de tal suerte que las partes, ya sea demandante o demandados, deben ofrecer en su demanda o contestación todas sus pruebas, salvo que se tratara de pruebas documentales supervenientes, debe tomar en cuenta lo siguiente:

- a. En los juicios que se tramitan ante el TFJFA se admiten toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que estos últimos se limiten a hechos que constan en documentos que obran en poder de la misma autoridad.
- b. Haciendo supletorio lo dispuesto en el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podemos reconocer los siguientes medios de prueba:
  - i. La confesión que no provenga de las autoridades
  - ii. La testimonial
  - iii. Los documentos públicos
  - iv. Los documentos privados

---

<sup>76</sup> HERNANDEZ, Octavio A. Curso de Amparo. Ediciones Botas. México, 1966.

- v. Los dictámenes periciales
  - vi. El reconocimiento o inspección
  - vii. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.
  - viii. Las presunciones.
- c. El ofrecimiento de las pruebas documentales, no representa mayor problema, ya que cuando éstas obran en poder de las partes, deben ofrecerse y exhibirse en la demanda o la contestación. En el supuesto de que las partes no las tengan o no pudieran obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición, se deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentran para que a su costa se mande a expedir copia de ellos o se requiera a su remisión cuando ésta sea legalmente posible.
  - d. Por lo que hace a la prueba pericial o testimonial, también deberá ofrecerse en la demanda o contestación.

## 2) Admisión de pruebas

- a. Como regla general, el magistrado instructor sólo admitirá las pruebas que se hayan ofrecido en la demanda o contestación, salvo que se trate de una prueba documental superveniente. Por lo tanto, de no ofrecerse la prueba al presentar la demanda o la contestación, (se pierde) el derecho para ofrecerlas.
- b. Independientemente de que el magistrado instructor admita o no las pruebas ofrecidas, el CFF otorga la facultad de carácter discrecional para acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

### 3) Preparación de la prueba

La preparación consiste en los diferentes actos del magistrado instructor, de las partes y de los auxiliares, tales como los secretarios o actuarios del tribunal, a fin de estar en posibilidad de desahogar las pruebas que fueron admitidas u ordenadas con base en las diligencias para mejor proveer.

- a. Por lo que hace a la prueba pericial, en el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que en el plazo de 10 días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño.
- b. Por lo que hace a la prueba testimonial, el magistrado instructor requerirá al oferente para que presente a su testigo en el día y hora previamente establecido, o bien, en caso de que no sea posible presentarlo, se mandará a citar.
- c. En esta fase, el magistrado instructor tiene la facultad para practicar, cualquier clase de diligencia tendiente a la preparación de la prueba que será desahogada.

### 4) Desahogo de la prueba

En esta fase se procede al perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las pruebas, el cual conlleva a la aplicación de múltiples procedimientos, según el tipo de prueba que se desahoga.

- a. Las pruebas documentales no tienen mayor problema para su desahogo, no hay trámite alguno, ya que las mismas obran agregadas a los actos del juicio.
- b. El CFF no establece regla alguna respecto del desahogo de la prueba confesional de los particulares.
- c. El CFF sí establece reglas específicas para el desahogo de la prueba pericial, que se encuentra en el artículo 231.

- d. El CFF si establece reglas específicas para el desahogo de la prueba testimonial, mismas que se encuentran en el artículo 232.
- e. El CFF no establece regla alguna respecto del desahogo de la prueba de inspección o reconocimiento judicial.
- f. Las pruebas científicas que consisten en todos aquellos elementos aportados por el descubrimiento de la ciencia, como son las fotografías, los video tape, las películas cinematográficas, etc. También constituyen medios probatorios que sirven para demostrar los hechos.

#### 5. Valoración de las pruebas

El CFF consagra un sistema de valoración probatoria intermedia entre el sistema mixto y el de libre apreciación, ya que inicialmente le otorga valor y tasación a ciertas pruebas y a las demás las deja a la prudente apreciación del tribunal pero finalmente permite a dicho órgano apartarse de las pruebas tasadas y basarse exclusivamente en su propia convicción, con el deber de motivar cuidadosamente su valoración muy particular. Se debe valorar lo siguiente:

- a. El CFF establece que hacen prueba plena: la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos; pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos solo prueban plenamente que , ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado. Este es un sistema de prueba tasada.
- b. A las demás pruebas, no se les otorga un valor probatorio y quedan a la prudente apreciación de la autoridad. Este es un sistema de libre apreciación.
- c. Sin embargo si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiere convicción distinta acerca

de los hechos materia del litigio, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en el inciso a y b.

### 3.37 Los Alegatos <sup>77</sup>

Según el CFF, el magistrado instructor, 10 días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificara por lista a las partes que tienen un termino de 5 días para formular alegatos por escrito. Una vez que el magistrado constata que no existe ninguna prueba pendiente de desahogar ni cuestiones ni incidentes en tramite que impidan dictar sentencia, procederá en un plazo de 10 días a notificar por lista a las partes en el juicio que tienen un plazo de 5 días para presentar sus alegatos.

Cuando se elaboran los alegatos se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- a. Se debe destacar lo expuesto en la demanda, rebatiendo lo que a su vez la autoridad te expone en su contestación. Se pueden invocar precedentes o jurisprudencias recientes que soporten los conceptos de impugnación planteados.
- b. La litis en el juicio de nulidad se integra con los motivos y fundamentos de la resolución impugnada y con los argumentos de impugnación de la parte actora, y con la contestación a la demanda referida en esos motivos y fundamentos. Por lo tanto los alegatos deben estar referidos precisamente a la litis que ya se encuentra fijada y no se pueden incorporar argumentos novedosos y mucho menos prueba alguna a menos que sea superveniente.
- c. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

---

<sup>77</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto. Teoría y Técnica del Amparo. Ed. Cajica. México, 1996.

### 3.38 Cierre de Instrucción

El CFF establece que si al vencer el plazo de 5 días a que nos referimos anteriormente, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa por parte del magistrado instructor. Sin embargo, si alguna de las partes en sus alegatos ofrece y exhibe una prueba superveniente, entonces el citado magistrado deberá correr traslado a la otra parte, a fin de que exprese lo que a su derecho convenga, dentro del plazo que se designe. Vencido ese plazo, quedará cerrada la instrucción. Al quedar cerrada la instrucción, el tribunal cuenta con los elementos para resolver la controversia por medio de una decisión, que es precisamente la sentencia.

### 3.39 La Sentencia <sup>78</sup>

Sentencia definitiva: es aquella que decide la controversia en cuanto al fondo, pero admite todavía medios de impugnación a través de los cuales las partes inconformes pueden lograr su modificación, revocación o anulación.

Sentencia firme: es aquella contra la que no cabe ya ningún medio de impugnación por no existir medio alguno para tal efecto, por haber transcurrido el plazo para interponerlo cuando existe, o por haber desistido la parte que lo promovió. Esta sentencia adquiere la autoridad de cosa juzgada.

#### Reglas para dictar sentencia

El CFF establece las siguientes reglas formales y de procedimiento para que el TFJFA dicte sentencia:

- a. Dentro de los 45 días siguientes al cierre de la instrucción, el magistrado instructor deberá formular un proyecto de sentencia, el

---

<sup>78</sup> BAZDRESCH, Luis. El juicio de Amparo. Curso General. 2ª ed., Ed. Trillas. México, 1992.

- cual será sometido a la votación de los demás magistrados que integran la sala.
- b. La sentencia se debe pronunciar por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los 60 días siguientes aquel en que haya quedado cerrada la instrucción en el juicio.
  - c. Cuando la sentencia se pronuncia por mayoría de votos, respecto del proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de 10 días.
  - d. Las sentencias del TFJFA se deberán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos.
  - e. Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero a aquellos que puedan llegar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.
  - f. Las salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad.
  - g. El TFJFA podrá hacer valer de oficio por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

#### Reglas de fondo para dictar sentencia

Las sentencias que ponen fin al proceso entrando al fondo del asunto, y resolviendo la controversia, deben cumplir tres requisitos, o principios fundamentales. Tales principios son:

- a. De congruencia, es aquel que establece que debe existir identidad entre lo que resuelve el tribunal y lo que pretenden los litigantes.
- b. De motivación, la cual establece que toda sentencia debe expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución.
- c. De exahustividad, la cual establece que toda sentencia debe abordar todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna.

#### Tipos de sentencia

La sentencia definitiva que emita el TFJFA podrá:

- a. Reconocer la validez de la resolución impugnada
- b. Declarar la nulidad de la resolución impugnada
- c. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- d. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

#### Plazo para cumplir una sentencia

El CFF establece que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación obligan a la autoridad fiscal a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, debe cumplirse un plazo de cuatro meses contados a partir de que dicha sentencia queda firme.

El cumplimiento de una sentencia del TFJFA fuera del plazo legal por parte de la autoridad administrativa puede llegar a ocasionar la imposición de una multa y de una responsabilidad de índole administrativa, pero no puede dar lugar al surtimiento de la causal de ilegalidad prevista en relación con la resolución con la cual se da cumplimiento.

## Incumplimiento de sentencia

La queja no es un recurso ni un incidente sino una institución jurídica disímil de éstas dos, que toma ciertos elementos de ambas, para constituirse en un instrumento legal que combate el incumplimiento de las sentencias, procurando la eficacia del fallo emitido por el TFJFA, en su carácter de órgano jurisdiccional.

El CFF establece que las partes afectadas por el incumplimiento de una sentencia firme o interlocutoria pueden acudir ante la Sala del tribunal para presentar una queja en contra de los siguientes actos:

- a. La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
- b. Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.
- c. Cuando la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

La queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En el escrito de queja se deberán expresar las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien, se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

La resolución que recaiga a la queja podrá tener alguno de los siguientes efectos:

- a. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.
- b. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalado la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.
- c. Si la Sala se resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo.
- d. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

Debemos destacar que durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal. Sin embargo, si se promueve una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interpone contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al D.F.

#### Aclaración de sentencias

En ocasiones alguna Sala emite sentencias que no son claras, o bien, que las conclusiones de las mismas no coinciden de manera lógica con los considerados en los que dicha Sala analiza y resuelve las causales de ilegalidad expuestas en la demanda y la contestación. Ante este tipo de sentencias contradictorias, ambiguas u oscuras, el CFF establece que las partes podrán

promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación.

El escrito deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que se fue interpuesto.

### **3.40 Los Recursos <sup>79</sup>**

Por lo que hace al juicio contencioso administrativo, el Código Fiscal de la Federación sólo reconoce dos recursos que son el de reclamación y el de revisión, mismos que analizamos a continuación.

Recurso de reclamación (contra autos que emite el magistrado instructor)

El recurso de reclamación previsto en el CFF procede en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba, las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero. Para tal efecto, la reclamación se interpondrá ante la sala o sección respectiva dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de que se trata.

Recurso de revisión.

El CFF establece a favor de las autoridades demandadas el recurso de revisión que procederá en contra de las resoluciones de las Salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas. Este recurso se hará valer a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica,

---

<sup>79</sup> CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Porrúa. México, 1994.

interponiéndolo ante el tribunal colegiado de circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante esta dentro de los 15 días siguientes al día en que surte efecto su notificación siempre que se refiera cualquiera de los siguientes supuestos:

- a. Sea de cuantía que exceda de 3500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al DF vigente.
- b. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior al inciso a.
- c. Sea una resolución dictada por la SHCP o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales.
- d. Sea una resolución dictada en materia de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.
- e. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social.

Capítulo IV  
Naturaleza del Recurso de Revisión en contra de  
las resoluciones emitidas por las Salas Regionales  
del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y  
Administrativa

## 4.1 El Recurso de Revisión en Materia Fiscal<sup>80</sup>

### El entorno de procedibilidad del recurso de revisión en materia fiscal

Para poder entender completamente como se desenvuelve el recurso de revisión, es necesario que sepamos su entorno de procedibilidad, es decir, el marco jurídico dentro del cual se puede encontrar dicho recurso.

La formación de dicho recurso tiene su base jurídica en el artículo 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el decreto del 30 de diciembre de 1946 el cual fue reformado cuatro años después, el 30 de diciembre de 1950, y la procedencia del recurso de revisión se integró en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación dentro del juicio de nulidad.

**El artículo 104 constitucional fracción I-B, dice:**

“Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

**I-B.** De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

Este juicio se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación a petición de la persona afectada por aquellos actos de autoridad que sean contrarios a derecho, con la intención de determinar y resolver la validez y legalidad de dichos actos, y en su caso obtener la nulidad de los mismos.

A mayor abundamiento, se puede observar que en las fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se mencionan

---

<sup>80</sup> MARTINEZ LOPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano. 4ª ed., Ediciones Contables y Administrativas. México, 1973.

los casos en los cuales le compete conocer al Tribunal Fiscal de la Federación sobre algún asunto que se relacione con la Administración Pública Federal:

**Artículo 11.-** El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**XIII.-** Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

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

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

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

Ahora bien, en el juicio de nulidad existen numerosos recursos que se pueden agotar ante alguna anomalía legal que se pueda presentar, los cuales están reglamentados en los artículos 242 al 249 del Código Fiscal de la Federación, dichos artículos encuadran las hipótesis jurídicas normativas compuestas por los recursos de reclamación y de revisión.

Para concretar el análisis del recurso que nos ocupa, invocamos el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, el cual es una especie de revisión-inconformidad que se interpone en contra de las resoluciones dictadas por las Salas que ponen fin a un juicio, es decir, se trata de un recurso en contra de las sentencias definitivas que concluyen el juicio contencioso-administrativo:

"Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los 15 días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

**I.** Sea de cuantía que exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario en el área geográfica correspondiente al D.F., vigente en el momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a 12 meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

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

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

**a)** Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

**b)** La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

**c)** Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

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

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

**f)** Las que afecten el interés fiscal de la federación.

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

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

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

## **Causas de procedibilidad del Recurso de Revisión<sup>81</sup>**

Es importante también señalar la procedencia del recurso, éste procederá en contra de: resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos y sentencias definitivas. Los supuestos en los que debe encuadrar la resolución o sentencia son:

- 1) Cuantía: más de 3,500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica del Distrito Federal, vigente al momento de la emisión del acto recurrido.
- 2) Sea de importancia y trascendencia, el asunto de que se trate, cuando la cuantía es inferior a la ya señalada o sea de cuantía determinada, el cual es requisito legal que la autoridad razone el porque considera que el asunto es de importancia y trascendencia.
- 3) Las condiciones para la interposición del recurso son:
  - a.- Interpretación de leyes o reglamentos en forma expresa o tácita.
  - b.- Alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
  - c.- Competencia de la autoridad que haya emitido el acto impugnado o tramitado el procedimiento o ejercido las facultades de comprobación.
  - d.- Violaciones procesales en el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido de la resolución.
  - e.- Violaciones cometidas en las sentencias.
  - f.- Las que afecten el interés fiscal de la federación.
- 4) La sentencia dictada en juicio de atracción a que se refiere el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación.
- 5) Acto materia de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
- 6) Resolución en materia de aportaciones de seguridad social cuando se refiere a:
  - a.- Determinación del sujeto obligado.
  - b.- Conceptos que integran la base de cotización.
  - c.- Grado de riesgo de las empresas para efectos de seguro.

---

<sup>81</sup> SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Corregido y aumentado. 6ª ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1983.

Para ser más explícitos es necesario también mencionar los siguientes puntos

- a) Plazo para interponerlo: de acuerdo al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, se interpondrá dentro del plazo de 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la resolución que se impugne.
- b) Autoridad que conoce del recurso: El Tribunal Colegiado de Circuito en la Sede de la Sala Regional respectiva.
- c) Partes que lo pueden interponer: únicamente las autoridades que figuran como partes, tengan el carácter de actor o demandado en el juicio.
- d) Resoluciones en contra de las cuales procede el recurso: en contra de las resoluciones dictadas por las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas.
- e) Requisitos de procedibilidad del recurso: que el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría del Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado a que el asunto corresponda, y por lo mismo, el escrito de interposición será firmado por el titular de la secretaría, departamento u organismo, y en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlos; por cuantía, por resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público u otras autoridades, por resolución en materia de la ley federal de responsabilidad de los servidores públicos, por resoluciones en materia de aportación de seguridad social, por resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

La procedencia del recurso de revisión ha dado lugar a una diversidad de criterios por parte de los tribunales revisores, sobre todo en lo que se refiere a cuestiones donde la ley es omisa; así, la problemática comienza con el requisito de importancia y trascendencia, y que vuelve a resurgir por la reforma que entró en vigor el 1º de enero de este año, en la que nuevamente se contemple que la autoridad razone porque considera que el asunto es de importancia y trascendencia.

Dos tesis aisladas del Segundo Tribunal Colegiado Sexto de Circuito, expresan el punto de vista acerca de lo que se ha denominado por importancia y trascendencia:

**REVISIÓN FISCAL ANTE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO. NO LAS CONSTITUYE QUE SE TRATE DE INTERPRETACION DE LEYES.**- Para la procedencia del recurso de revisión fiscal ante los Tribunales Colegiados de Circuito no basta, para considerar satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia del negocio, que se proponga la interpretación de un precepto legal cuya aplicación interesa a todos los que compre de su acción normativa, habida cuenta que con frecuencia los juicios de nulidad se resuelven con base en la interpretación de cierta disposición tributaria realiza el tribunal correspondiente. Tampoco se surte la trascendencia para los efectos de la procedencia del recurso de revisión fiscal, por el hecho de que se sustente determinado criterio al interpretar algún precepto legal, ya que lo que sobre el particular resuelva el Tribunal Colegiado correspondiente, no implicaría necesariamente que las salas del Tribunal Fiscal de la Federación en el futuro se sujetaran al mismo criterio".<sup>82</sup>

**REVISIÓN FISCAL IMPROCEDENTE. IMPORTANCIA DEL ASUNTO RADICA EN SÍ MISMO CONSIDERADO Y NO EN LA FORMA EN QUE SE RESUELVA POR EL TRIBUNAL FISCAL. VIOLACIONES DE CARÁCTER PROCESAL NO BASTAN PARA JUSTIFICAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO.**- El hecho de que la autoridad recurrente estime que el Tribunal Fiscal de la Federación, durante la tramitación del juicio, cometió violaciones de carácter procesal, de ninguna manera es apto para determinar que se está en presencia de un asunto de importancia y trascendencia, o sea, los argumentos en que se trata de apoyar la importancia del asunto y que se refieren, en suma a que en el mismo se han cometido violaciones procesales que pudieran trascender al resultado del fallo definitivo, pueden convenir a una gran cantidad de asunto, pues con mucha frecuencia las partes afectadas aducen, independientemente de que sea o no cierto, que se han violado en su perjuicio determinadas normas que rigen el procedimiento o que se han resuelto indebidamente determinados puntos de derecho. Las cuestiones planteadas relativas a que el Tribunal Fiscal de la Federación aplicó indebidamente algunas disposiciones procesales, no atribuye al asunto el carácter de verdaderamente "EXCEPCIONAL", EN EL SENTIDO PRECISADO, por la tesis jurisprudencial citada, ya que la "importancia" radica en el asunto en sí mismo considerado y no en la forma como se resuelva".<sup>83</sup>

De lo anterior podemos concluir que la importancia del asunto implica lo excepcional, aquello que no es común, la importancia no está en el monto sino en el fondo del asunto ya que existe la figura de la cuantía indeterminada, lo que

<sup>82</sup> Revista del Tribunal Fiscal, p. 82, dic. 95.

<sup>83</sup> Semanario Judicial de la Federación. IX EPOCA, T. II, octubre de 1995.

puede fijarse desde la mínima hasta una cantidad incalculable, por lo que como se ha sostenido a lo largo de la presente tesis todos los asuntos revisten de importancia y trascendencia para el estado ya que su deber es el de vigilar y proteger los intereses generales de la colectividad los cuales se encuentran sobre lo particular.

Por trascendencia se atiende más al efecto que la sentencia pudiera tener, que de alguna manera podría estimarse a partir de la gravedad de esos efectos o consecuencias.

f) Trámite procesal del recurso: el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación regula el trámite del recurso, requiriendo que:

1. La interposición del recurso sea por escrito dirigido al juez de Distrito del Tribunal Colegiado de Circuito.
2. Al recibirse el recurso se designará al magistrado instructor el que admitirá el recurso, si procede, y mandará correr traslado a la parte contraria por el término de 5 días, para que exponga lo que a su derecho convenga. Vencido dicho término, el magistrado instructor, dentro del plazo de un mes, formulará el proyecto de resolución que someterá al Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito.
3. Se sujetará a la tramitación dictada por la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, fija para la revisión de amparo indirecto.
4. El recurso de revisión en el proceso fiscal, solo procede para impugnar las resoluciones de sobreseimiento y las sentencias definitivas dictadas por las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación. Conoce del mismo el Tribunal Colegiado de Circuito.
5. Únicamente están legitimadas para interponerlo las autoridades administrativas y se debe tratar de un asunto de importancia y trascendencia a juicio del titular de la secretaría, departamento administrativo u organismo descentralizado que corresponda, así como por

las violaciones procesales que afecten las defensas del recurrente y trasciendan el sentido del fallo.

### **Formalidades del Recurso de Revisión<sup>84</sup>**

Aunque la ley no señala en rigor la forma que ha de revestir el recurso de revisión, ya que solo indica que deberá ser un escrito, es pertinente comentar que por razón de orden y claridad en la promoción, ésta debe contener:

- 1.- Lugar y Fecha.
- 2.- Autoridad a la que va dirigida
- 3.- Autoridad recurrente y en que carácter acude.
- 4.- Fundamentos legales y reglamentarios que lo legitimen.
- 5.- Mención de que interpone recurso de revisión.
- 6.- Fecha de notificación de la sentencia.
- 7.- Sala que dictó la sentencia.
- 8.- Materia acerca de la que versó el juicio.
- 9.- El o los agravios que le causa la resolución impugnada.
- 10.- Cita de Tesis Jurisprudenciales o criterios que apoyen la pretensión.
- 11.- Pruebas supervenientes, si las hubiera.
- 12.- Puntos petitorios.
- 13.- Firma del recurrente.

El recurso de revisión deberá interponerse mediante oficio, requisitado debidamente, como puede ser el número de oficio, lugar y fecha del asunto o rubro, en este caso es aconsejable que se identifique correctamente el juicio, el promovente del mismo, seguido de la leyenda “se interpone recurso de revisión”. Como destinatario, el nombre de la Sala del conocimiento, su dirección.

---

<sup>84</sup> DELGADILLO, Humberto. Principios de Derecho Tributario. 2ª ed., Ed. Pac. México, 1986.

El cuerpo del oficio inicia con el nombre de la autoridad que interpone el recurso, a manera de comparecencia, se indicará la sentencia que se recurre indicando su fecha de emisión y en su caso, de notificación.

El primer capítulo, iniciará con la procedencia del recurso, indicando los preceptos legales en los que se pretende encuadrar. Es correcto y conveniente que se transcriba la parte considerativa de la sentencia que se va a combatir en el recurso, con la finalidad de fijar la procedencia y la materia de revisión.

Después, se abre un capítulo de agravios, que constituyen los argumentos lógicos jurídicos encaminados a combatir o desvirtuar todas las consideraciones que la Sala tomó en cuenta para emitir su fallo. Estos argumentos deben ser una verdadera confrontación de carácter legal, apoyándose para ello de ser necesario y posible, con doctrina, jurisprudencia e incluso criterios aislados.

No debe perderse de vista que no pueden hacerse valer argumentos novedosos, argumentos que no fueron planteados en el juicio original en contestación de demanda, ello no implica que no se pueda reforzar la posición que se alegó en el juicio, siempre y cuando se mantengan como sustancia de la defensa original.

#### **4.2 Antecedentes legislativos del recurso de revisión en materia fiscal.**

##### **El decreto del 30 de diciembre de 1946.<sup>85</sup>**

Este decreto fue publicado el 31 de diciembre de 1948 en el Diario Oficial de la Federación, que entró en vigor según su artículo transitorio, 10 días después de que se publicara el decreto que reformó la fracción I del artículo 104

---

<sup>85</sup> Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946.

constitucional, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946. Disponía:

**Artículo Primero.-** Las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación en los distintos negocios de su competencia, contra las que no proceda recurso, de acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento de dicho Tribunal, serán revisables, **a petición de parte** por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando el interés del negocio no se haya precisado, no sea precisable o sea de \$20,000.00 o mayor”.

**Artículo Segundo.-** El recurso se propondrá y substanciará en los términos, forma y procedimientos que señala la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, para la revisión de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito en amparo indirecto, **la Procuraduría Fiscal podrá interponer el recurso en nombre de la Secretaría de Hacienda** e intervenir en todos los aspectos procesales del mismo.

**Artículo Tercero.-** La suspensión del procedimiento otorgada durante el juicio ante el Tribunal Fiscal continuará en vigor al tramitarse el recurso creado por esta ley mientras se mantenga la garantía del interés fiscal.”<sup>86</sup>

Con la lectura del decreto en comento se puede percatar el lector de que originalmente el legislador pensó o diseñó este recurso para ambas partes como lo mencionó en el artículo primero: *“Las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación... serán revisables, a petición de parte por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”*.

Es decir, tanto la autoridad administrativa que dictó la resolución impugnada (actuando ahora como parte en el juicio de nulidad), como el contribuyente tenían derecho para interponer el recurso de revisión.

### **El decreto del 30 de diciembre de 1950.<sup>87</sup>**

*Decreto por el que se reforma el artículo primero del 29 de diciembre de 1948.*

**Artículo Único.-** Se reforma el artículo 1° del decreto del 29 de diciembre de 1948 que establece el recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal Federal, dictadas en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades que manejan la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal para quedar como sigue:

---

<sup>86</sup> Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre 1948.

<sup>87</sup> Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre 1950.

*Artículo Primero.*- Las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal Federal en los que declare la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades que manejan la Hacienda del Departamento del Distrito Federal, **se revisarán a petición de éste**, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El procedimiento para la tramitación de este recurso será el que establece la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la tramitación y resolución del recurso de revisión de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito en el juicio de amparo indirecto. No son equiparables el juicio de amparo y el recurso a que se refiere este artículo y, por lo mismo, las promociones relativas a la tramitación de este último podrán ser hechas conjunta o separadamente, por el Tesorero del Distrito Federal, por el Subtesorero del mismo Distrito y por el Jefe del Departamento Legal de la Tesorería de la propia entidad.

Transitorios:

**Artículo Único.**- El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.<sup>88</sup>

Ayuda a comprender el texto anterior lo que menciona la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

**RECURSO DE REVISION FISCAL.** Decreto de 29 de diciembre de 1948, reformado en 1950. Sólo puede interponerlo las autoridades que manejan la Hacienda Pública del Distrito Federal y no los causantes.

Esta sala tiene sentado el criterio de que los decretos de 30 de diciembre de 1946, reformado, 29 de diciembre de 1948, reformado se refieren a negocios fiscales federales y locales del Distrito Federal, respectivamente, por lo que cuando se trata de juicios enderezados contra resoluciones promovidas por las autoridades que manejan la Hacienda Pública del Departamento del Distrito federal, el recurso de revisión relativo debe apoyarse en el segundo decreto, y que por, consecuencia, no es exacto que los ordenamientos relacionados reglamentan 2 clases de diversos negocios, según el carácter federal o local de las autoridades que hubiesen dictado las resoluciones impugnadas de nulidad.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1950.

<sup>89</sup> Reclamación en revisión fiscal 117/955.- IMSS. Fallado el 08 de julio de 1959. Unanimidad de 4 votos.

Es necesario hacer notar que el recurso de revisión, en el sentido que la naturaleza jurídica de un recurso menciona que éstos se deben interponer ante la autoridad que emite la resolución que se impugna, y en este caso, el artículo 248 del Código en comento, está diciendo que se interpondrá el recurso ante la Sala Regional correspondiente y que dicho recurso conocerá el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

Así desde el Código Fiscal de 1938, hasta la reforma fiscal que entró en vigor el 15 de enero de 1988, conoció del recurso de revisión el propio Tribunal Fiscal de la Federación; a partir de dicha reforma, la facultad de conocer este recurso se otorgó a los Tribunales Colegiados de Circuito, con lo cual el Poder Judicial incursionó como órgano revisor en segunda instancia en materia de juicio de nulidad, hasta la fecha.

Ante el proceso, los particulares y las autoridades son iguales; en consecuencia deben ser tratados de igual manera y darles los mismos derechos y el recurso de revisión que nos ocupa condiciona al recurrente para su procedibilidad.

Debido a que el autor como Porras y López plantea que, la revisión es un recurso de legalidad; al respecto la Corte ha dicho: *“Como la Suprema Corte actúa con el carácter de Tribunal de segunda instancia al conocer de las revisiones fiscales su intervención está limitada a estudiar y resolver a través de los agravios que se le propongan, si la Sala del Tribunal Fiscal que dictó la sentencia respectiva apreció debidamente los hechos que le fueron planteados y aplicó correctamente las normas de derecho y preceptos legales correspondientes, sin estudiar el aspecto constitucional, cuyo conocimiento es de competencia del Tribunal indicado”*.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal Fiscal 2ª ed Textos Universitarios. México, 1974.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha querido justificar la presencia de este recurso con varias opiniones que ha emitido a cerca del tema diciendo entre otras:

“Quiso el legislador equiparar a los particulares, quienes pueden acudir al juicio de amparo, y al estado, privado de poder llegar a la Suprema Corte para defender sus intereses y de ahí la creación del recurso de que se trata”.

“El recurso se dio para el Estado con la finalidad ya señalada atendiendo a la categoría de este alto tribunal como supremo vigilante de la estricta aplicación de las leyes federales principalmente las de materia tributaria”.

“La revisión tiende a los actos de aplicación y ejecución de la ley pero no a su inconstitucionalidad”.<sup>91</sup>

Ahora bien, si esto es correcto esta afirmación por parte de la Corte, es necesario lanzar al aire la pregunta de: ¿si la función del Tribunal Colegiado de Circuito (que es ante quien se interpone el recurso de revisión), no es la de ventilar cuestiones de inconstitucionalidad?, el Tribunal Colegiado de Circuito debe revisar el fondo de los asuntos y determinar si existió alguna inconstitucionalidad durante el procedimiento o bien en el momento de emitir la sentencia correspondiente alguna de las Salas regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en pos del bienestar colectivo que es representado por el Estado.

En opinión de J. Kayé, independientemente de que se haya abusado o no del recurso de revisión debe señalarse que esta constituye una forma de equilibrio procesal entre el particular y la autoridad administrativa, pues mientras que aquel cuenta con el amparo en contra de sentencias que le fueron contrarias, ésta en caso de no existir el recurso que se comenta, no tendría medio alguno para hacer valer una segunda instancia en contra de sentencias que le perjudicaran.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción a los recursos administrativos “estudios comparados”. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

<sup>92</sup> J. KAYE, Dionisio. Brevario de Procedimientos fiscales de defensa, 3ª ed. Ediciones Fiscales ISEF, México, 1986.

Pero en contradicción a lo dicho por Dionisio J. Kayé, podemos darnos cuenta de que, es realmente desigual el trato que se le da a la autoridad debido a que ésta, si bien es cierto, tiene la obligación de emitir sus resoluciones con total apego a la ley, también lo es tiene derecho a defender la legalidad de éstas ante un tribunal de alzada de manera directa como lo hace el particular con el juicio de amparo.

Es decir, se presupone que la autoridad actúa conforme a derecho, y realiza una exacta aplicación de la ley; y si se da a la autoridad la oportunidad de recurrir al recurso de revisión se está dudando de la honestidad del Tribunal Fiscal de la Federación para dictar sus fallos.

Además de que el mencionado juicio de amparo se estableció para los particulares precisamente por cualquier anomalía o abuso de poder que se pudiese presentar de parte de la autoridad y crear así una igualdad entre ambas partes, y con la creación del recurso se está de manera correcta dando oportunidad a la autoridad a tener a su alcance otro criterio que pueda resolver mejor o bien conforme a derecho.

#### **4.3 Naturaleza jurídica del juicio de amparo.**

Para establecer si nuestro medio de control constitucional tiene el carácter de “juicio” o si es un mero “recurso” *stricto sensu*, es necesario acudir al análisis de la naturaleza de ambos, en sus rasgos generales.

El recurso, supone siempre un procedimiento anterior, en el cual haya sido dictada la resolución o proveído impugnados, y su interposición suscita una segunda o tercera instancia, es decir, inicia, un segundo o tercer procedimiento, seguido generalmente ante órganos autoritarios superiores con el fin de que éstos revisen la resolución atacada, en atención a los agravios expresados por el recurrente. Se considera como un medio de prolongar un juicio o proceso ya

iniciado, y su objeto consiste, precisamente, en revisar la resolución, bien sea confirmándolos, modificándolos o revocándolos. Siendo la revisión un acto por virtud del cual se vuelve a ver una resolución, mediante el estudio y análisis que se haga acerca de la concordancia con la ley adjetiva y sustantiva de la materia de que se trate, es evidente que el recurso, que tiene como objeto esa revisión especificada en las hipótesis procesales ya apuntadas, implica un mero control de legalidad.

No sucede lo mismo con el amparo, pues su fin directo no consiste en revisar el acto reclamado, es decir, en volverlo a considerar en cuanto a su procedencia y pertinencia legales, sino en constatar si implica o no violaciones constitucionales, en los casos previstos por el artículo 103 de la Constitución. El amparo no pretende establecer directamente si el acto autoritario que le da nacimiento se ajusta o no a la ley que lo rige, sino si engendra una contravención al orden constitucional, por lo que se considera como un medio de control de constitucionalidad, a diferencia del recurso que es un medio de control de legalidad.

La finalidad del recurso es la revisión de la resolución atacada, declarar la procedencia o improcedencia de ambas y sus consecuencias procesales en sus respectivos casos. El amparo trata de reparar la violación cometida en perjuicio personal contra el orden constitucional.

De las anteriores consideraciones se infiere que el tribunal o el órgano administrativo que conoce del recurso, se sustituye, en cuanto a sus funciones decisorias, al inferior que pronunció el proveído recurrido, confirmando, revocando o modificando a éste. Tratándose del amparo, el órgano jurisdiccional al cual incumbe su conocimiento, la autoridad responsable, la que juzga por lo que atañe a su actuación inconstitucional califica sus actos conforme al ordenamiento supremo sin decidir acerca de las pretensiones originarias del quejoso, cuando el acuerdo recaído a ellas no implique contravenciones a la ley fundamental.

Bastan las anteriores diferencias entre el amparo y el recurso *stricto sensu*, para reputar a aquél como un verdadero juicio o acción sui géneris distinto e independiente del procedimiento en el cual surge el acto reclamado.

### Concepto del Juicio de Amparo

En palabras del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela el juicio de amparo "es medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo."<sup>93</sup>

Arellano García menciona en su libro "*El Juicio de Amparo*": "El amparo en México es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viola, asegurando en su favor el sistema competencial existente entre la autoridad federal y la de los Estados y protegiendo también en su beneficio toda la Constitución y todo ordenamiento integrante del derecho positivo mexicano, con vista a la garantía de legalidad instituida en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico específico del propio gobernado."<sup>94</sup>

Ambos conceptos coinciden en que el juicio de amparo es un control de constitucionalidad.

### Elementos

Dentro de los elementos integrativos del amparo tenemos:

- a) *El quejoso*.- En todo amparo es esencial la presencia de un sujeto actor, titular de la acción de amparo.
- b) *Derecho de acción*.- El derecho de acción es una parte importante en el amparo debido a que sin éste el quejoso (o partes en el juicio) no podrían pedir la protección de la Justicia Federal, debido a que de hacerlo procedería el sobreseimiento.
- c) *Órgano jurisdiccional federal o local*.- Este constituye al órgano de control, encargado de impartir la justicia federal que exige el quejoso en el juicio; que generalmente es federal y excepcionalmente local.

---

<sup>93</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit.

<sup>94</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. *El Juicio de Amparo*. 2a. ed., Porrúa. México, 1983.

- d) *Autoridad responsable*. - Es la presunta realizadora del acto que se combate por vía del amparo.
- e) *Acto reclamado*. - Debe haber un acto de autoridad estatal que se imputa por el quejoso a la autoridad responsable, el cual le cause perjuicio o detrimento a su esfera jurídica.
- f) *Vulneración de garantías individuales o del sistema de distribución competencial*. - Es presupuesto incondicional del amparo que se impute a la autoridad responsable una presunta vulneración de garantías individuales o del sistema de distribución competencial.
  
- g) *Agotamiento previo de los medios de impugnación ordinaria*. - Antes de ir el quejoso al amparo debe agotar los recursos o medios de defensa que le otorgue el sistema jurídico del que emane el acto o ley reclamado.
- h) *Tercero perjudicado*. - “Persona que tiene derechos opuestos a los del quejoso y, consiguientemente, interés en que subsista el acto reclamado”.<sup>95</sup>

## **Fines**

La finalidad del juicio de amparo es hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio del gobernado.

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

1. Coadyuvar a mantener los poderes dentro de la esfera constitucional de sus funciones, porque el amparo procede en caso de extralimitación federal o local.
2. Proporcionar a la Corte la oportunidad de establecer con obligatoriedad, mediante la jurisprudencia, la interpretación de la normas constitucionales y la interpretación de las leyes secundarias, en relación con la Constitución.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, 1988.

<sup>96</sup> AZUELA, Mariano, citado por ARELLANO GARCIA, Carlos. El juicio de amparo. 2ª ed., Porrúa, México, 1983.

También podemos agregar lo que al respecto menciona la Ley de Amparo en su artículo primero:

El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Eduardo Pallares señala que el amparo tiene un doble objeto, uno mediato y general que consiste en mantener el orden constitucional y el principio de legalidad; el otro inmediato, estriba en conceder a la persona que lo solicita la protección de la Justicia de la Unión. En efecto, a través de las garantías de legalidad plasmadas en los artículos 14 y 16 constitucional se actualiza el primer objetivo del amparo y por esta razón, el amparo mantiene la legalidad pues, al violarse alguna disposición legislativa, simultáneamente se viola la garantía de legalidad que se encuentra establecida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Todo esto tiene su soporte jurídico en la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

**AMPARO, FINALIDAD DEL.** Los tribunales de amparo, al examinar las cuestiones que le son planteadas, no deben enfatizar la conveniencia de que los gobernados cumplan con sus obligaciones legales y de que los mandatos legales sean estrictamente cumplidos, pues ésta es la función propia del Poder Ejecutivo, conforme a los artículos 49 y relativos de la Constitución Federal. Y la misión esencial de los tribunales de amparo, conforme a los artículos 103, 107 y relativos de dicha Constitución, consiste en la protección de las garantías individuales de los gobernados frente a los gobernantes, y lo que dichos tribunales deben enfatizar es la conveniencia de que las autoridades se ciñan a los preceptos legales que rigen su actuación, cuando realizan su tarea de vigilar y hacer que los gobernados cumplan, a su vez, con sus obligaciones legales. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial del juez de amparo, al hacer de él un auxiliar de las autoridades administrativas, en vez de actuar como órgano tutelar de las garantías de los ciudadanos. Y si bien es importante que los gobernados cumplan con las leyes, también lo es que sean respetadas sus garantías individuales cuando se trata de hacerlos cumplir. O sea que cada Poder debe actuar dentro de la esfera de las metas que tiene asignadas, de donde se desprende que debe también enfatizar diferentes aspectos de las cuestiones legales a que debe atender.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente, al terminar el año de 1976, tercera parte, Sala Auxiliar y Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Jurisprudencial número 1 de los Tribunales Colegiados de Circuito.

#### 4.4 Sujetos legitimados para interponerlo.

Las partes en el juicio son las que figuran en la relación procesal, activa o pasivamente; la calidad de 'parte' se determina fundamentalmente por el planteamiento contenido en la demanda misma.

Parte en general, "es la persona que, teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso."<sup>98</sup>

Lo que caracteriza a la parte es el interés en obtener una sentencia favorable. Las partes consideran que les asiste un derecho que deben defender en el juicio, y actuar en beneficio propio resulta consubstancial a tal carácter.

El artículo 5° de la Ley de Amparo, señala las partes en el proceso, en 4 fracciones:

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

#### 1. Quejoso

O también llamado agraviado, es quien promueve el juicio de garantías, quien demanda la protección de la Justicia Federal, quien ejercita la acción constitucional.

"Es aquél que ataca un acto de autoridad que considera lesivo a sus derechos, ya sea porque estime que viola en su detrimento garantías individuales; o porque, proveniente de autoridad federal, considere que vulnera o restringe la soberanía de los Estados; o, por el contrario, porque haya sido emitido por las autoridades de éstos con invasión de la esfera que corresponde a las autoridades federales (Art. 103 Constitucional, reproducido por el 1° de la Ley de Amparo)".<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, 2ª ed. Actualizada, Ed. Themis, S.A. de C.V., México, 1998.

<sup>99</sup> *Ibidem.* p. 22

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

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

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

## 2. Autoridad Responsable

"Es la parte contra la cual se demanda la protección de la justicia federal; es el órgano del Estado, que forma parte de su gobierno, de quien promueve el acto que se reclama (ley o acto en sentido estricto) que se impugna por estimar el quejoso que lesiona las garantías individuales".<sup>100</sup> Es obvio, que la personalidad del Estado en este caso será la de carácter público, cuyo acto reclamado satisfaga las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad.

El artículo 11 de la Ley de Amparo menciona que "es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado."<sup>101</sup>

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

---

<sup>100</sup> Ibidem. p. 24

<sup>101</sup> Idem

### 3. Tercero Perjudicado

“Es quien resulta beneficiado con el acto que el quejoso impugna en el juicio de amparo y tiene por lo mismo interés en que tal acto subsista y no sea destruido por la sentencia que en el mencionado juicio se pronuncie.”<sup>102</sup>

El artículo 5° fracción III estatuye que pueden intervenir con tal carácter:

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

Cuando menciona “*cualquiera de las partes en el mismo juicio*” el legislador quiso decir que en el anterior supuesto serán terceros perjudicados tanto el actor como el demandado, los dos; ya que ambos tienen interés en la sentencia que llegare a pronunciarse en el juicio de garantías y, por lo mismo, en aportar pruebas y hacer valer los alegatos que a sus derechos convengan.

- b).- El ofendido o persona que, conforme a la ley, tenga derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad.

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

- c).- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintos de la judicial o del trabajo.

---

<sup>102</sup> *Ibidem.* p. 26

#### **4. Ministerio Público**

Sólo intervendrá en el caso en que afecte, la fracción IV del multicitado artículo 5° de la Ley de Amparo denota que el Representante de la Sociedad siempre debe ser llamado a juicio constitucional como parte y él tiene la facultad de decidir si interviene o no, según estime que el caso afecta o no el interés público. Como puede advertirse, es la circunstancia de que legalmente el Ministerio Público intervenga o pueda intervenir en tales casos lo que, si en ellos se produce un acto autoritario respecto del cual se emite en el juicio de amparo una resolución que estima perjudicial para el interés público, le confiere la legitimación necesaria para recurrir, legitimación que por consiguiente existirá si a propósito de esos casos llega a promoverse el juicio de amparo en que se reclame la ley que los rige.

#### **4.5 Autoridades ante las que se interpone el Juicio de Amparo**

El juicio de amparo se interpone ante determinadas autoridades, según lo establece la ley de la materia, que en este caso son la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La competencia otorgada por estas leyes en el juicio de amparo es para los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que son estas autoridades quienes conocen el mencionado medio de preservación de la Constitución.

Para efectos de este trabajo, es indispensable únicamente hablar de la competencia del Tribunal Colegiado de Circuito, debido a que es ésta la autoridad ante la cual se desahoga el recurso de revisión.

#### **COMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO**

Artículo 158.- El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados,

ya sea que la violación se cometa en ellas o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos, o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todos, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, solo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que ponga fin al juicio.

**ARTICULO 37, FRACCION I y V DE LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.-**

Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

I. De los juicios de Amparo Directo contra sentencias definitivas o laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

a) En materia penal de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean penas impuestas;

b) En materia administrativa de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;

c) En materia civil o mercantil, de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación, de acuerdo a las leyes que las rigen, o de sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios de orden común o federal, y

d) En materia laboral, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales.

IV. De los recursos de revisión que las leyes establezcan en términos de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Esta se le confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

### **ARTICULO 10 FRACCIONES I, VII, XI, XII.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:**

**I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**VII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**XI. De cualquiera otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas, y**

**XII. De las demás que expresamente le confieren las leyes.**

### **4.6 Naturaleza jurídica del juicio de amparo y del recurso de revisión<sup>103</sup>**

El juicio de amparo, tiene varias discrepancias en su naturaleza jurídica en cuanto a si es un juicio o un recurso, pero haciendo referencia a lo aportado en capítulos anteriores, estamos de acuerdo con el punto de vista que toma al amparo como un verdadero juicio, puesto que es un proceso que se da fuera de un procedimiento ya establecido; además de como bien lo puntualiza la jurisprudencia que se cita con anterioridad, la finalidad del amparo es vigilar que no se violen las garantías constitucionales de los gobernados, mientras que en el recurso se ventilan cuestiones que versan sobre el mismo punto de que se trató el litigio o el acto de la administración controvertido o impugnado, esto quiere decir, que se reconsidere la resolución que se dio respecto al acto impugnado.

---

<sup>103</sup> ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos. 2ª ed., Porrúa. México, 1992.

El recurso de revisión se interpone debido a una inconformidad que el recurrente haga valer ante una resolución dictada por la Sala Regional correspondiente, esto quiere decir, que se cuestionan los principios de legalidad del acto reclamado y, ante esta circunstancia estamos ante un recurso, según lo que hemos estado analizando.

Así las cosas, podemos percatarnos que el recurso y el juicio son diferentes en su connotación, entonces ante tales conclusiones, la diferencia radica en que uno es para proteger las garantías individuales de los ciudadanos en lo particular y el otro garantiza el Estado de Derecho que debe prevalecer a la sociedad en lo general misma que se encuentra representada por el Estado.

## Capítulo V

# Análisis Socio-Dogmático y Propuesta de Reforma del Artículo 248 del Código Fiscal de la Federación

## 5.1 Inconstitucionalidad enfoque práctico

Es la acción que se da ante la existencia de un asunto pendiente de resolver sea ante los tribunales de justicia o en el procedimiento para agotar la vía administrativa- en dónde se considere que una norma a ser aplicada lesiona un derecho es ahí cuando la acción constituye un medio razonable para amparar el derecho considerado lesionado en el asunto principal, de forma que lo resuelto por el Tribunal Constitucional repercuta positiva o negativamente en dicho proceso pendiente de resolver, por cuanto se manifiesta sobre la constitucionalidad de las normas que deberán ser aplicadas en dicho asunto.

En cuanto a la acción de inconstitucionalidad tenemos que se admite en los siguientes casos:

**Art.73.- Admisibilidad.** Cabrá la acción de inconstitucionalidad:

- a. Contra leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional.
- b. Contra los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional, si no fueren susceptibles de los recursos de hábeas corpus o de amparo.
- c. Cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución o, en su caso, establecido en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.
- ch. Cuando se apruebe una reforma constitucional con violación de normas constitucionales de procedimiento.
- d. Cuando alguna ley o disposición general infrinja el artículo 7, párrafo primero, de la Constitución, por oponerse a un tratado público o convenio internacional.
- e. Cuando en la suscripción, aprobación o ratificación de los convenios o tratados internacionales, o en su contenido o efectos se haya infringido una norma o principio constitucional o, en su caso, del Reglamento de Orden Dirección y *Disciplina* Interior de la Asamblea Legislativa. En este evento, la declaratoria se hará solamente para los efectos de que se interpreten y apliquen en armonía con la Constitución o, si su contradicción con ella resultare insalvable, se ordene su desaplicación con efectos generales y se proceda a su denuncia.
- f. Contra la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Ley de la Jurisdicción Constitucional; Art.73

Es importante ubicar el objeto del proceso de inconstitucionalidad; al respecto la Sala Constitucional ha dicho: "En estos procesos no se atiende la lesión individual que pueda exhibir el actor, de manera preferente, pues lo que se persigue es la satisfacción de un interés general de que los actos sujetos al derecho público y las normas se conformen con el ordenamiento constitucional. Por eso, los efectos y la característica de una sentencia estimatoria de inconstitucionalidad son declarativos y pronuncian una nulidad *ab origine* y *erga omnes*."<sup>105</sup>

Debemos referirnos, además, a la Naturaleza y finalidad de la acción de inconstitucionalidad, a lo cual la Sala ha dicho: "En relación con lo anterior, es necesario tener en cuenta la naturaleza misma del proceso de la acción de inconstitucionalidad. En primer término, se trata de un proceso de naturaleza incidental y no de una acción directa o popular, con lo cual se quiere decir, que se requiere la existencia de un asunto pendiente de resolver -sea ante los tribunales de justicia o en el procedimiento para agotar la vía administrativa- para poder acceder a la vía constitucional, pero de manera tal que la acción constituya un medio razonable para amparar el derecho considerado lesionado en el asunto principal, de forma que lo resuelto por el Tribunal Constitucional repercuta positiva o negativamente en dicho proceso pendiente de resolver, por cuanto se manifiesta sobre la constitucionalidad de las normas que deberán ser aplicadas en dicho asunto; y únicamente por excepción es que la legislación permite el acceso directo a esta vía -presupuestos de los párrafos segundo y tercero del artículo 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional-. Por otra parte, la finalidad de la acción de inconstitucionalidad es la determinación de la constitucionalidad de las normas sometidas al examen constitucional, de manera que si se determina su choque con el derecho de la Constitución, se declare su anulación del ordenamiento jurídico, lo anterior para poder garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales, según el mandato constitucional -artículo 10- y el legal -artículo 1º y 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional- encomendado a esta Sala.

---

<sup>105</sup> N° 687-91 de las 15:30 hrs. del 2 de abril de 1991

Esta decisión debe tenerse en cuenta que no se logra por el consenso de las partes, nótese que la acción de inconstitucionalidad no es un proceso contradictorio, dado que este Tribunal Constitucional no debe ajustarse a lo manifestado por las partes ni a lo indicado por la Procuraduría General de la República -institución que actúa como órgano asesor de la Sala, ni tampoco debe sujetarse a lo que consta en el expediente; la acción se presenta ante este Tribunal y el mismo actúa de oficio con la colaboración de la Procuraduría General de la República, de manera que la interposición de la acción puede tenerse como una denuncia, ante la cual la Sala debe manifestarse, sea determinando la conformidad de las normas impugnadas con el orden constitucional su disconformidad con él, y en consecuencia, declarando su anulación del orden jurídico.”<sup>106</sup>

Es importante acotar que una vez interpuesta la acción de inconstitucionalidad no puede haber desistimiento, según lo expuesto por la Sala:

“...Ya esta Sala, en resoluciones anteriores ha dicho que no existe norma que autorice el desistimiento de una acción de inconstitucionalidad y que esto se debe a que se está en presencia de la protección de derechos socialmente apreciados. En el voto 687-91 de las 15:30 del 2 de abril de 1991, se consideró al respecto: “En punto a la acción de inconstitucionalidad obviamente si lo que se persigue es preservar la supremacía constitucional una vez requerida la intervención de la Sala no es posible admitir que el proceso quede a disposición de quienes en él participan. En estos procesos no se atiende la lesión individual que pueda exhibir el actor de manera preferente, pues lo que se persigue es la satisfacción de un interés general de que los actos sujetos al derecho público y las normas se conformen con el ordenamiento constitucional. Por eso, los efectos y la característica de una sentencia estimatoria en inconstitucionalidad, son declarativos y pronuncian una nulidad *ab origine* y *erga omnes*. En tales circunstancias resulta obvio que existe un interés superior al individual, el de supremacía constitucional, que escapa al poder del actor y se deposita exclusivamente en la Sala.”<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> N° 4190-95 de las 11:33 hrs. del 28 de julio de 1995

<sup>107</sup> N° 511-93 de las 15.21 hrs. del 2 de febrero de 1993. Similar: N° 1440-92 de las 15:30 hrs. del 2 de junio de 1992

Pero, ¿En qué situaciones se aplica la acción de inconstitucionalidad, cómo diferenciarlo?, para aclarar dicha duda tenemos que: **Si lo que hay es aplicación indebida o errónea interpretación de la ley, lo que procede es el amparo y no la acción:**

“La aplicación indebida de la ley o su errónea interpretación en el caso concreto, es materia propia del recurso de amparo y no de la acción de inconstitucionalidad, como lo expresa el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.”<sup>108</sup>

Por otra parte cabe destacarse que existe una **Inimpugnabilidad de resoluciones judiciales**, para entender esto veamos lo que ha dicho la Sala: “...a tenor de lo dispuesto en los artículos 10 de la Constitución y 74 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, queda fuera de la órbita de este Tribunal, analizar la constitucionalidad o no de las resoluciones jurisdiccionales del Poder Judicial, prohibición ésta que se extiende no sólo para los procesos de control constitucional propiamente dicho -la acción-, sino también para los recursos de amparo, de conformidad con el artículo 30 inciso b de la Ley N° 7135 y las reiteradas resoluciones que en este sentido ha dictado la Sala...”<sup>109</sup>

En cuanto a las formalidades necesarias para presentar la acción tenemos que:

**Artículo 78. - Formalidades.** El escrito en que se interponga la acción deberá presentarse debidamente autenticado.

Se expondrán sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las normas o principios que se consideren infringidos.

Pero con el fin de explicitar aún más al respecto la Sala se ha pronunciado diciendo:

---

<sup>108</sup> N° 5966-94 de las 15:54 hrs. del 11 de octubre de 1994

<sup>109</sup> N° 2366-94 de las 15:24 hrs. del 17 de mayo de 1994

**Formalidades; interpretación:** "...ante esta jurisdicción, particularmente, los requisitos formales son los apenas necesarios para poder dar trámite a los procesos, de acuerdo con la naturaleza de su pretensión, y las normas que lo establecen se interpretan siempre a favor del principio '*pro sententia*', ya ampliamente reconocido en la jurisprudencia de esta Sala."<sup>110</sup>

**Necesaria Claridad y Fundamentación de la Petitoria:** "La petición en una acción de inconstitucionalidad debe ser clara, precisa y concreta y no puede estar sujeta a gradaciones o eventualidades y por ello debe rechazarse esta solicitud. En todo caso, cuando se pide ante la Sala la inconstitucionalidad de una norma, la solicitud debe fundamentarse en forma clara y precisa, con cita concreta de las normas o principios que se consideran infringidos, según lo dispone el artículo 78 de la ley de la Jurisdicción Constitucional, lo que el accionante no hizo en relación con su petición subsidiaria, no contándose en consecuencia con los elementos de juicio necesarios para determinar sobre su admisibilidad."<sup>111</sup>

**Artículo 79. - Presentación; otras formalidades.**

El escrito será presentado ante la secretaría de la Sala, junto con certificación literal del libelo en que se haya invocado la inconstitucionalidad del asunto principal, conforme con lo dispuesto en el artículo 75.

Además, con todo lo escrito o documento se acompañarán siete copias firmadas para los magistrados de la Sala, y las necesarias para la Procuraduría y las partes contrarias en el proceso o procedimiento principal.

Si el cumplimiento de las anteriores formalidades fuera omitido entonces se aplicaría el siguiente artículo:

**Artículo 80. - Incumplimiento de Formalidades; rechazo de la acción; recurso de revocatoria.** Si no se llenaren las formalidades a que se refieren los dos artículos anteriores, el Presidente de la Sala señalará por resolución cuáles son los requisitos omitidos y ordenará cumplirlos dentro de tercero día.

Si no se diere el cumplimiento de lo ordenado, el Presidente denegará el trámite de la acción. De esta última resolución podrá pedirse revocatoria dentro de tercero día, en cuyo caso el Presidente elevará el asunto a conocimiento de la Sala para que esta decida lo que corresponda.

---

<sup>110</sup> N° 787-94 de las 15:21 hrs. del 8 de febrero de 1994

<sup>111</sup> N° 139-I-95 de las 14:38 hrs. del 28 de febrero de 1995

## Consulta de Constitucionalidad

Es la consulta que puede ser hecha por El Directorio de la Asamblea, los diputados o el órgano legitimado para hacerlo y la misma procede en los siguientes casos:

**Artículo 96. - En qué casos procede.** Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos:

a. Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, o de reformas a la presente Ley, así como de los tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros.

b. Respecto de cualesquiera otros proyectos de ley, de la aprobación legislativa de actos o contratos administrativos, o de reformas al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, cuando la consulta se presente por un número no menor de diez diputados.

c. Cuando lo soliciten la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República, si se tratare de proyectos de ley o de mociones incorporadas a ellos, en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional.

ch. Cuando lo solicite el defensor de los Habitantes, por considerar que infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República.

Como decíamos anteriormente están legitimados para presentar una consulta de constitucionalidad:

**Artículo 97. - Legitimación.** En los casos del inciso a) del artículo anterior, la consulta la hará el Directorio de la Asamblea Legislativa. En los demás casos, los diputados o el órgano legitimado para hacerla.

¿Más, cuando es el momento oportuno para presentarla?

**Artículo 98. - Oportunidad.** Cuando se trate de reformas constitucionales, la consulta deberá hacerse después de su aprobación en primer debate, en primera legislatura, y antes de la definitiva.

Cuando se trate de otros proyectos o actos legislativos sujetos al trámite de emisión de leyes, deberá interponerse después de aprobados en primer debate y antes de serlo en tercero.

No obstante, cuando la asamblea Legislativa tuviere un plazo constitucional o reglamentario para votar el proyecto, la consulta deberá hacerse con la anticipación debida, y el proyecto se votará aunque no se haya recibido el criterio de la Sala.

En los demás supuestos, la consulta deberá plantearse antes de la aprobación definitiva.

El contenido de la consulta deberá sujetarse a los siguientes requerimientos:

**Artículo 99. - Contenido de la consulta.** Salvo que se trate de la consulta forzosa prevista en el inciso a) del artículo 96, la consulta deberá formularse en memorial razonado, con expresión de los aspectos cuestionados del proyecto, así como de los motivos por los cuales se tuvieran dudas u objeciones sobre su constitucionalidad.

Referente al plazo que tiene la Sala para pronunciarse respecto de la consulta:

**Artículo 101. - Pronunciamiento de la Sala.** La Sala evacuará la consulta dentro del mes siguiente a su recibo, y, al hacerlo, dictaminará sobre los aspectos y motivos consultados o sobre cualesquiera otros que considere relevantes desde el punto de vista constitucional.

El dictamen de la Sala sólo será vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado.

En todo caso, no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad.

## Consultas judiciales de constitucionalidad

Es la potestad que tiene todo juez de consultarle a la Sala Constitucional cuando tuviere dudas fundadas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deba aplicar, o de un acto, conducta u omisión que deba juzgar en un caso sometido a su conocimiento.

Así tenemos que:

**Artículo 102. - Legitimación para consultar. En qué caso es obligatoria y con cuál propósito.** Todo juez estará legitimado para consultarle a la Sala Constitucional cuando tuviere dudas fundadas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deba aplicar, o de un acto, conducta u omisión que deba juzgar en un caso sometido a su conocimiento.

Además, deberá hacerlo preceptivamente cuando haya de resolver los recursos de revisión a que se refiere el artículo 42 de la constitución Política, fundados en una alegada violación de los principios del debido proceso o de los derechos de audiencia o defensa; pero esto solamente para los efectos de que la Sala Constitucional defina el contenido, condiciones y alcances de tales principios

o derechos, sin calificar o valorar las circunstancias del caso concreto que motiva el respectivo recurso.

Algunas instituciones funcionan mejor que otras, pero funcionan. Su función se debe a las luchas internas y externas dentro de nuestro país, como lo son la revolución mexicana, la constitución de 1917 y los tratados recientes de libre comercio.

La estabilidad de un gobierno democrático no sólo se debe a los avances económicos sino a su legitimidad en los procesos políticos, es decir a la inexistencia de fraudes. La democracia debe estar de acuerdo con la constitución y con los cambios del México contemporáneo. Necesitamos soluciones a nuestros problemas y para ello debemos recuperar el tiempo perdido.

Lo más importante es el ahorro para impulsar el desarrollo y la economía, luego cambiar las reformas fiscales para no entorpecerla como ha venido sucediendo. Pero existe el miedo de que esta economía no funcione porque no ha sido probada en otras naciones. Otro modelo pudiese ser el de el Estado como generador de inversiones, y rector de la economía es decir como una gran empresa.

Un plan nacional permitirá el manejo adecuado de los problemas nacionales, la función más importante para el plan es el de el reforzamiento de la soberanía, consolidar la convivencia social, construir el desarrollo democrático, social y económico. No sólo necesitamos todo ello sino hombre capaces para realizarlos, pero con una característica sumamente importante; *honestidad*.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> FLORES CABALLERO, Romeo. México transición y cambio. Ediciones Castillo. México 1998.

## 5.2 Análisis del texto original del Artículo 248 del Código Fiscal de la Federación

El recurso que se analiza fue establecido por decreto expedido por el Presidente Miguel Alemán Valdés el 30 de diciembre de 1946, publicado el 31 de diciembre de 1948 y en dicho decreto se leía: *"las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación serán revisables a petición de parte por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación"*.

Debemos percatarnos como este recurso se otorgaba a las dos partes en el proceso, es decir, lo mismo a las autoridades que a los particulares. A diferencia del vigente en el Código Fiscal de la Federación donde los particulares tendrán derecho a recurrir al juicio de amparo indirecto y en su caso la revisión que se da dentro del mismo proceso, es decir, se obliga al particular a instaurar dos instancias, lo que no sucede con las autoridades que en este sentido su situación es privilegiada, pues solo tendrán una sola "instancia" por el conocimiento que de la revisión tiene el más alto Tribunal del país; situación a todas luces injusta por desigual en el trato de las partes dentro del proceso fiscal.

Lo comentado anteriormente es la diferencia esencial entre el recurso original y el actual, además de las cantidades, que ahora varían por el paso del tiempo, lo cual resulta obvio. Además de que se agregó el concepto de "importancia y trascendencia", debido a que como apunta acertadamente Fix Zamudio, la Secretaría de Hacienda interponía de manera indiscriminada recursos ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no obstante que la mayoría se declaraban infundados, logrando con esto una saturación de trabajo para la Suprema Corte.

Pero subsiste el problema que se ha venido tratando en el presente trabajo, la desigualdad procesal. Los motivos dados por la Cámara de Diputados y Senadores son completamente rebatibles, principalmente en la conclusión a la que llegan:

“Como la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que solo una reforma constitucional puede concederle jurisdicción para que el estado tenga el recurso de llegar a ella; y como seguramente se estará de acuerdo que la situación del estado es injusta y antijurídica, pues mientras se permita a los intereses privados, a través del juicio de amparo, acudir a la Suprema Corte, se niega a los intereses públicos este derecho, es indispensable la reforma de que se trata, a efecto de que la jurisdicción de la Suprema Corte esté fijada en principios uniformes, lo mismo dentro del amparo que fuera de él, para que cese la actual injustificada situación en que a través del amparo, el negocio más insignificante puede llegar a la Suprema Corte de Justicia, mientras esté negado el acceso al tribunal supremo a negocios importantísimos en que los intereses públicos están de por medio.”

En cuanto al párrafo en el cual menciona la importancia de los intereses públicos, cabe hacer mención de la importancia de las garantías individuales del gobernado, porque debemos darnos cuenta de que así como la autoridad considera importantísimos los asuntos que trata y que dice afectan el interés público, es de suma importancia darle prioridad a todos éstos, que hace llegar al Tribunal Fiscal de la Federación y le causa un detrimento patrimonial importante a la mayoría de la población.

### **5.3 Propuesta**

Considero necesaria una Reforma al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación la cual consistiría en derogar la fracción segunda y por consecuencia se tendría que derogar también el primer párrafo de la fracción primera del numeral que nos ocupa, toda vez que la propuesta va enfocada a que exista igualdad y equidad entre las partes que conforman el procedimiento del Juicio Fiscal llevado ante las Salas del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior se desprende de la simple lectura de la fracción primera y segunda del artículo 248 del Código en comento, ya que condiciona a la autoridad para poder acceder al recurso de revisión que tiene derecho, toda vez que por un lado nos habla de la cuantía que debe de exceder de 3500 veces el salario mínimo general diario en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal vigente al momento de emitir la resolución o sentencia; por otro lado se pide que se tenga que acreditar la importancia y trascendencia del asunto que se trate cuando esta cuantía sea inferior a la antes referida o bien ésta sea indeterminable.

Esto nos lleva a concluir que existe una desigualdad en cuanto al trato hacia la autoridad para poder hacer valer su derecho de concurrir ante un Tribunal de alzada que pueda en su caso modificar, confirmar o revocar una sentencia emitida por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de que dicha autoridad (parte demandada) fue parte de un procedimiento al que también tuvo intervención el gobernado como parte demandante, lo que nos lleva a atender los principios generales del derecho por lo que hace a la igualdad que debe prevalecer entre las partes en todo procedimiento llevado en nuestro país.

Actualmente el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación en sus fracciones I y II a la letra establece:

**Artículo 248.-** "Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los 15 días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Sea de cuantía que exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario en el área geográfica correspondiente al D.F., vigente en el momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a 12 meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

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

La reforma a este artículo consistiría en derogar la fracción segunda y por consecuencia se tendría que derogar también el primer párrafo de la fracción primera del numeral que nos ocupa, toda vez que la propuesta va enfocada a que exista igualdad y equidad entre las partes que conforman el procedimiento del Juicio Fiscal llevado ante las Salas del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**Artículo 248.-** "Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los 15 días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I. En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a 12 meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

## **II. Se deroga**

Con las reformas anteriormente expuestas, el recurso de revisión en materia fiscal, tiene su alcance real, y tiene toda la connotación de un recurso, así como el equilibrio procesal que se debe encontrar en todo proceso.

## **5.4 Argumentación socio-filosófica de la propuesta**

La justicia no es fruto del estudio, sino de una sensación, lo que se quiere decir con las palabras "*la sensación de la justicia*" es que procuremos no actuar tan apegados a las leyes, que usemos lo que nosotros tenemos conceptualizado las ideas acerca de lo bueno, equitativo, prudente, cordial y sobre todo justo.

Para lograr que la justicia sea eficaz no basta la aplicación de la legislación, sino que se requieren de más circunstancias. Aparte de esto, las demás fuentes de la eficacia son de orden moral.

La propuesta que nos ocupa va encaminada a buscar el bien social y mantener la relación estrecha que existe entre el Estado y los gobernados con la finalidad ambos de hacer crecer y mejorar este país que se encuentra inmerso en un mundo globalizado y de constante competitividad.

En esta propuesta podemos identificar como valores que deben de prevalecer en cualquier estado de derecho como son: la igualdad y equidad en cualquier proceso llevado en México, en donde dos partes se ven inmersas y en su caso un tercero perjudicado en el que existe un actor o demandante el cual tiene una pretensión sobre otro sujeto que es el demandado, el cual se defiende conforme a derecho ante las instancias correspondientes.

En la actualidad, estos valores son muy valiosos no sólo por que así lo establece la ley, sino porque estamos viviendo tiempos de cambio, transparencia y de un mejor acceso a la justicia en el que por supuesto debe de imperar el trato igualitario entre las partes bajo el estado de derecho que rige a la sociedad y a la autoridad en el vínculo que los une, siendo así, y sólo así cuando los valores antes expuestos puedan engrandecer y proveer mejor la justicia en este país.

En ésta propuesta hemos observado que el particular actúa bajo sus intereses personales y que después de haber echado a andar la maquinaria jurídica por medio de una demanda y cuando al final del proceso recibe una sentencia desfavorable, puede y tiene el derecho de concurrir ante otra instancia mediante el juicio de amparo de manera directa, que si bien es cierto es con el fin de estudiar que no hayan ocurrido violaciones constitucionales, también lo es que el Código Fiscal de la Federación prevé el medio de defensa para la autoridad que en el caso concreto es el recurso de revisión y que actualmente tiene candados tal

y como se acredita de la simple lectura de las fracciones I y II del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación; luego entonces, observamos una desigualdad procesal y que como ya se ha dicho a lo largo de la presente investigación, la autoridad vela por los intereses de la sociedad en general sin que ello viole los derechos de una minoría o bien de un particular.

Al darse la reforma propuesta, la sociedad puede estar segura de que el Estado agotará todas las instancia jurídicas para velar por los intereses y derecho de ésta, y así salvaguardar el estado de derecho que nos rige a favor de la colectividad, y porque no de los intereses de un particular que se contraponen tal vez a los de otro.

En caso de seguir como actualmente se encuentra establecido el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, el Estado como representante de la sociedad se seguirá encontrando limitado al no poder desempeñar su función con la libertad, igualdad y equidad que merece como defensor de los derechos y también impositivo de las obligaciones que deben existir en cualquier sociedad.

Si la autoridad no tiene acceso libre y directo a los medios de defensa a los que tiene derecho, no podrá realizar debidamente sus funciones y así tal vez la sociedad no tendrá acceso a una justicia social.

#### **5.4.1 Criterios de orden público**

Consiste en una obligación de carácter moral de obediencia a la norma jurídica, donde los hombres se han comprometido a aceptarla por el valor intrínseco de su beneficio colectivo a la sociedad. La existencia de una autoridad soberana hace obligado su cumplimiento y produce sanción cualquier acto de omisión o desaire del individuo.

Lo anterior tiene sustento en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual obliga a los servidores públicos a agotar todas las instancias legales que tenga a su alcance para defender los derechos del Estado, el cual como ya se ha dicho con antelación vela por los intereses de la sociedad en su generalidad, por ello se insiste en el caso concreto en tener acceso de manera directa a un tribunal de alzada para que analice y estudie el fondo de todos los asuntos que por supuesto, revisten de importancia y trascendencia para el bien común.

En adición, el entorno actual de relaciones globales representa tanto riesgos como posibilidades para la creación de oportunidades. Por ello, es responsabilidad del gobierno fijar las prioridades de la acción pública en el desarrollo social y humano.

La sociedad mexicana requiere un Estado que planee sus acciones a largo plazo y las encamine a lograr un país cada vez más justo y humano, con capacidad de respuesta que inspire confianza. Con esto se habrá consolidado formas de convivencia y de participación democrática que fortalecerán la confianza de los individuos en sí mismos y en un gobierno respetuoso de las instituciones, que atenderá con eficacia y transparencia las demandas y necesidades de la población.

#### **5.4.2 Elementos de equidad e igualdad**

Es deber de los servidores públicos actualizar los objetivos de la política pública para el desarrollo social y humano, perfeccionando los marcos jurídicos, transformando el papel de la administración pública federal para subrayar su función promotora del desarrollo y garantizar la atención a los grupos sociales más necesitados.

Por lo anterior, resulta evidente que el Estado fija de manera directa su interés en la sociedad y como se ha mencionado a lo largo de la presente

investigación se busca el proteger los intereses de los particulares a través de las leyes ya establecidas en las que impera una igualdad y equidad entre las partes que contienden en el caso concreto en un Juicio Contencioso Administrativo.

Resulta a todas luces evidente que tanto la Fracción I como la II del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, no contempla una igualdad y equidad jurídica que vemos en cualquier juicio de orden público, toda vez que la autoridad como parte demandada del procedimiento que nos ocupa y que si bien es cierto nunca va a dejar de tener el carácter de Estado, también lo es que su primordial interés es el de velar por los intereses de la sociedad en general, lo que podríamos interpretar como un representante o apoderado de la misma quien debe de estar en condiciones iguales ante su contraparte (demandante), quien busca sólo un interés personal y no general.

Por lo anterior resulta necesaria una reforma al artículo que nos ocupa para que se dé la igualdad y equidad que conforme a derecho debe de existir en todo proceso llevado en este país.

En México el espíritu del legislador al crear o aprobar una ley, busca el bienestar de la sociedad en la cual siempre existirán conflictos jurídicos y que por otro lado el Estado en su ámbito de competencia trata de regular, pero cuando se convierte en parte en un conflicto se encuentra en un estado de indefensión cuando busca encontrar una solución en pos del interés general de una sociedad, es en donde el legislador también debe de proporcionarle los elementos suficientes y necesarios para poder llevar a cabo esa misión sin afectar las garantías individuales de las cuales goza el particular en beneficio de la generalidad.

## Conclusiones

- 1.- En el presente trabajo, hemos buscado explicar, de manera clara, lo importante que es la supremacía constitucional, sus aspectos mas importantes, así como los aspectos que se imponen sobre el ordenamiento jurídico.
- 2.- Pudimos ver a la Constitución como norma jurídica suprema, como norma jurídica de máxima categoría normativa, que cumple dentro de ese concepto general una triple función jurídica en tanto en cuanto es norma jurídica suprema, es decir, en primer lugar la Constitución como norma que encarna la supremacía normativa, fija los límites generales del derecho de un país, establece por tanto los límites de todo el ordenamiento jurídico vigente de un Estado ya se trate del derecho público, ya se trate del derecho privado.
- 3.- Como la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que solo una reforma constitucional puede concederle jurisdicción para que el estado tenga el recurso de llegar a ella; y como seguramente se estará de acuerdo que la situación del estado es injusta y antijurídica, pues mientras se permita a los intereses privados, a través del juicio de amparo, acudir en el caso concreto a los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa y tal vez hasta la Suprema Corte, se niega a los intereses públicos este derecho, es indispensable la reforma de que se trata, a efecto de que la jurisdicción de los Tribunales Colegiados esté fijada en principios uniformes, lo mismo dentro del amparo que fuera de él (Recurso de Revisión), para que cese la actual injustificada situación en que a través del amparo, el negocio más insignificante puede llegar a dichas instancias, mientras éste es negado a negocios importantísimos en que los intereses públicos están de por medio representado por el Estado.
- 4.- Hemos analizado el recurso de revisión en materia fiscal junto con la problemática existente a su alrededor; y en base a ese análisis se pueden detectar puntos importantes a tratar, como primer punto, se visualiza la pregunta que es título de la presente tesis: "el recurso de revisión en materia

fiscal ¿juicio o un recurso?"; y es que debido a la forma como se trata a dicho recurso según lo que hemos visto en capítulos anteriores, su tramitación es similar a la de un juicio, en el momento mismo en que se interponen ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de la Sede de la Sala Regional correspondiente, se asemeja a un juicio y para ser más exactos a un juicio de amparo directo, que es de los cuales conoce el citado Tribunal, al cual tiene derecho el gobernado (parte demandante) y al recurso de revisión que nos ocupa la Autoridad Federal (parte demandada).

- 5.- El segundo punto de dicha figura jurídica se encuentra en el equilibrio procesal o mejor dicho desequilibrio procesal que se crea en la atmósfera que envuelve al juicio de nulidad, este es un factor muy importante para la generalidad de los gobernados de este país debido a que todo lo que atañe a los derechos de éstos debe estar dentro de un marco de legalidad jurídica, como lo demanda este país.
- 6.- Con todas las reformas anteriormente expuestas, el recurso de revisión en materia fiscal, tiene su alcance real, y tiene toda la connotación de un recurso, así como el equilibrio procesal que se debe encontrar en todo proceso.
- 7.- Con todo lo anteriormente expuesto, se logra el fin fundamental de esta tesis, que es el de hacer notar a la generalidad de los gobernados que éstos deben de prevalecer sobre intereses particulares de una minoría que da como consecuencia las anomalías que presenta el recurso de revisión en materia fiscal, y además dar una solución a la situación que se presenta en el Código Fiscal de la Federación.

## Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Cap. I

ALTAMIRA, Pedro Guillermo. Principios de lo Contencioso Administrativo. Bibliográfica Omeba Editores-Libreros. Buenos Aires, 1962. Pp. 35, 36.

ALVAREZ TABIO, Fernando. El Proceso Contencioso Administrativo. La Habana, 1954. Pág. 202.

ARELLANO GARCIA, Carlos. El juicio de amparo. 2ª Ed., Porrúa. México, 1983. Pp. 310-315, 834-848.

ARMIENTA FERNÁNDEZ, Gonzalo. El proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Manuel Porrúa, Librería. México, 1977. Pp. 300-303, 314-317.

ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos. 2ª ed., Porrúa. México, 1992. Pp. 53-67, 79-85.

BAZDRESCH, Luis. El juicio de Amparo. Curso General. 2ª ed., Ed. Trillas. México, 1992. pp. 320-331.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal en el régimen federal mexicano. 1ª y 2ª ed., Antigua Librería Robredo. México, 1964. pp. 95-135, 665, 666, 673, 628-645.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Teoría y Técnica del Amparo. Ed. Cajica. México, 1996. pp. 505-551.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de Amparo. 32ª ed., Porrúa. México, 1995. Pp. 173-183, 327-349.

CARPISO, Jorge. La constitución mexicana de 1917. México, UNAM. p. 228

CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Porrúa. México, 1994. Pp.547-554.

DELGADILLO, Humberto. Principios de Derecho Tributario. 2ª ed., Ed. Pac. México, 1986. Pág. 179.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, 1988.

Diccionario enciclopédico Grijalbo, ed. 1996.

Enciclopedia Hispánica

Enciclopedia Británica Publishers, Inc. pp. 96 - 100

FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción a los Recursos Administrativos "estudios comparados". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972. Pp. 266-270.

FLORES CABALLERO, Romeo. México transición y cambio. Ediciones Castillo. México 1998.

GARCÍA MAYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. Cap. 7, pp. 98 - 111

GOMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. 2ª. ed., Ed. Trillas, México, 1985. Pp. 135-137.

GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Textos Universitarios, México, 1974. PP. 293-296.

GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Tomo II. Madrid, 1957. Pág. 182.

HERNANDEZ, Octavio A. Curso de Amparo. Ediciones Botas. México, 1966. Pp. 12-51.

KAYE J., Dionisio. Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa. 3ª. ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 1986. PP.144-198.

KELSEN, Hans, Teoría Pura del derecho. Porrúa, México, 2000

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica de lo Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Porrúa. 3a. ed., aumentada. México, 1995. pp. 239-243.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo contencioso administrativo (de la anulación o de legitimidad). Porrúa. 5a. ed., corregida y aumentada. México, 1995. pp. 1-59.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano. 12ª ed., Porrúa. México, 1996. pp. 159-177.

MARTINEZ LOPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano. 4ª ed., Ediciones Contables y Administrativas. México, 1973. pp. 238-243.

MOHAR BETANCOURT, Luz María. El tributo mexicano en el siglo XVI: Análisis de dos fuentes pictográficas. Cuadernos de la Casa Chata. México, 1987. pp. 13-37.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5ª edición. México. Editorial Porrúa , 1988. p. 143,153,177,219,203.

OSSORIO, Ángel. El alma de la toga. Cárdenas Editor Distribuidor. Junio, 1919. España.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones. México, 1981.

PALLARES, Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. Tomo H-0 y P-T. Porrúa. México, 1967.

PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal Fiscal. 2ª ed., Textos Universitarios. México, 1974. Pp. 171-174.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa. Cap. 14, págs 189 - 305

SALAZAR, Luis. Principios y valores de la democracia. México, IFE 1993 p.15

MONTESQUIEU, Ch., Del Espíritu de la Leyes, Madrid, 1980, libro XI, Cap. VI

SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Corregido y aumentado. 6ª ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1983. Pp. 441

SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal. 6ª ed., Cárdenas editor y distribuidor. México, 1985. Pp. 435-442.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 4a. ed., Ed. Porrúa, México, 1968. Cap 1 pags.19 - 58 y Págs. 1182.

SERRA Rojas. Andrés. Derecho Administrativo. México. Editorial Olimpo, ; 1959. p. 265 - 307

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Manual del Juicio de Amparo. 2ª ed., actualizada. Ed. Themis, S.A. de C.V.. México, 1997. Pp. 21-28.

## **LEGISLACIÓN**

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1998

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1987

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1988

LEY DE AMPARO DE 1998

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1946

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1950

JURISPRUDENCIA

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MEXICO A TRAVES DE SUS  
CONSTITUCIONES. H. CÁMARA DE DIPUTADOS. LV LEGISLATURA, TOMO X,  
4ª Ed., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.

## **Tesis Aisladas**

Novena Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, Febrero de 1999. Tesis: VI.2o. J/159. p. 431

Novena Época. Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII, Septiembre de 1998. Tesis: VI.1o. J/11. p. 1110

Novena Época. Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: III, Marzo de 1996. Tesis: XXI.1o.4 A. P. 1005

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo III, tesis 541, p. 390.