



UNIVERSIDAD SALESIANA

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**“INCORPORACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, AL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DE LA
CARRERA JUDICIAL”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

L I C E N C I A D A E N D E R E C H O

P R E S E N T A :

ADA DAMARIS PLANCARTE HERNÁNDEZ

DIRECTORA DE TESIS: MTRA. XOCHITL SILVA HERNÁNDEZ.

MÉXICO, D. F.

JUNIO 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Gracias doy...

A Jehová...

Porque me ha dado los lineamientos para llevar una vida en orden y me ha enseñado el sendero correcto de la moral y la espiritualidad como para llegar hasta este momento extraordinario de mi vida.

A mi madre...

Por ser esa grandiosa y maravillosa mujer que me enseñó a luchar contra el viento en bonanza y en angustia. Por mostrarme que no debemos rendirnos ante la tempestad si no que más bien debemos aprender de ella para no volver a cometer el mismo error, por recordarme que no importa cuanta veces tenga que intentar las cosas para lograr mis objetivos, lo que importa es alcanzarlos, y bueno mamá gracias por estar siempre a mi lado, porque gracias a todo ese amor que me has dado hoy puedo decirte que soy una mujer plena y feliz, y que te dedico con todo mi corazón esta tesis en honor y agradecimiento a lo que has dejado de hacer para darme lo que necesitaba en la vida y así lograr ser alguien en la vida TE AMO.

A mi padre...

Por enseñarme disciplina, constancia, por darme ese amor que necesita todo hijo para sentirse seguro ante la vida, como para salir y sentir que se come uno el mundo, y porque gracias a usted estoy de pie realizando este proyecto. Gracias papa lo amo mucho.

A mis hermanos...

Miguel, Ernesto, Javier, Israel, Abacuk, por ser un ejemplo en mi vida, pero en especial a mi hermana Mini, porque siempre ha caminado a mi lado, y por amarme y cuidarme y porque siempre me ha aceptado tal y cual soy TE QUIERO MUCHO HERMANITA.

JOCONE...

Por SER EL AMOR DE MI VIDA, por acompañarme y por apoyarme en los últimos años, y porque no hay palabras para describir lo mucho que te amo.

A mis amigos...

Sonia, Lupita Mejía, Raquel, Eleonora, Salvador, Javier, Lupita López, Arturo, Vanesa, Lili, Mirza, Elia, Rocío, Daniel, Eric Alarcón, y tantos que sería imposible nombrarlos, gracias

A la Magistrada Victoria Lazo Castillo...

Por darme las bases del derecho fiscal y por enseñarme a conducirme con ética profesional, porque gracias a sus enseñanzas aun estoy trabajando en esta materia que tanto me agrada.

A mis sinodales, gracias por ser parte de este proyecto.

A la Maestra Xochitl Silva Hernández, por tenerme la paciencia necesaria para llegar hasta este punto.

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

EL SISTEMA JURIDICO FISCAL EN MÉXICO

| | |
|--|----------|
| 1.- Antecedentes Históricos. | 1 |
| El Juicio Contencioso Administrativo en México | |
| 1.1. Sistema Francés | 1 |
| 1.2. Sistema Anglosajón | 3 |
| 1.3. Antecedentes del Contencioso Administrativo en México | 4 |
| 1.3.1 Origen del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en México | 7 |

CAPITULO II

CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

| | |
|---|-----------|
| 2.1.- La Justicia Administrativa | 14 |
| 2.1.1 Concepto de Justicia Administrativa | 15 |
| 2.1.2 Tipos de organización de la justicia administrativa | 16 |
| 2.1.3. Conceptos ligados a la justicia administrativa | 18 |
| 2.2.- EL Acto Administrativo | 20 |
| 2.2.1 Concepto de Acto Administrativo | 21 |

| | |
|---|----|
| 2.2.2. Clasificación de los Actos administrativos | 27 |
| 2.2.3 Elementos del Acto Administrativo | 33 |
| 2.2.4 La competencia | 37 |

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

| | |
|---|-----------|
| 3.1- Los Tribunales de Jurisdicción Administrativa en México | |
| 3.1.1 La función Jurisdiccional | 47 |
| 3.1.2 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa | 49 |
| 3.1.3 Competencia Material del Tribunal | 53 |
| 3.2.- El Juicio Contencioso Administrativo | 58 |
| 3.2.1 Generalidades del juicio de nulidad | 59 |
| 3.2.1.1. Demanda | 68 |
| 3.2.1.2. Admisión | 77 |
| 3.2.1.3 Contestación de la Demanda | 78 |
| 3.2.1.4 Pruebas | 80 |
| 3.2.1.5 Cierre de Instrucción y alegatos | 83 |
| 3.3 La sentencia | 84 |
| 3.3.1 Fundamentación de la Sentencia | 87 |

CAPÍTULO IV
INTEGRACIÓN DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, AL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

| | |
|--|------------|
| 4.1 De la Carrera Judicial | 92 |
| 4.2 Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional | 105 |
| | |
| CONCLUSIONES | 115 |
| | |
| PROPUESTA | 117 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA | 131 |
| | |
| ANEXO 1 | 134 |
| | |
| ANEXO 2 | 135 |

INTRODUCCIÓN

El advenimiento del Estado Social de Derecho, ha traído consigo el aumento de las actividades de la Administración Pública como una extensa y compleja organización administrativa, esto con el fin de alcanzar la satisfacción de los intereses públicos.

Es por ello que se busca un equilibrio entre el poder público y las libertades de los gobernados, resultando necesario hablar de la Administración Pública desde un punto de vista realista y objetivo.

Nos referimos específicamente a los medios de defensa que tienen por derecho los particulares, representados, a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un ente jurídico con plena autonomía.

Para ello es importante mencionar, que no solo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el único ente que goza de la capacidad plena para resolver asuntos administrativos, pues existen otros órganos jurisdiccionales que pueden asumir la responsabilidad de la defensa de los particulares frente a la Administración Pública, tal y como lo hacen actualmente los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa.

En este sentido y dado que se advierte que en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en muchas ocasiones se dictan sentencias favorables a las autoridades responsables o incluso a los particulares, derivadas de la poca experiencia que tienen algunos de sus Magistrados, es que surge la necesidad de crear un ente que tenga facultades similares a los Juzgados adscritos al Poder Judicial, a efecto de que se profesionalicen y especialicen en la materia que pretenden juzgar.

Para ello se retomará lo establecido en las reformas realizadas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1994, donde se crea la

carrera judicial, la cual establece las bases para la formación y actualización de funcionarios, a través de esta, rigiéndose por los principios de excelencia, objetividad , imparcialidad, profesionalismo e independencia. Esto con el objetivo de buscar la posibilidad de incorporar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al Poder Judicial de la Federación.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El procedimiento jurisdiccional que realizan los tribunales en el ámbito internacional no es uniforme, dado que, en términos generales las legislaciones observan el sistema anglosajón o el continental europeo. Este último, se caracteriza por la existencia de órganos jurisdiccionales que se ubican dentro de la esfera de la Administración Pública, en el que está regulado el contencioso administrativo clásico. Por su parte, el sistema anglosajón prevé la posibilidad constitucional de encuadrar en el seno del Poder Judicial a los órganos de jurisdicción competentes para conocer las resoluciones emitidas por la Administración.

En nuestro país se ha seguido de una manera consistente, a partir de la ley de Justicia Fiscal de 1936, el sistema continental europeo que se inspiró en el Estado Francés, el cual aplica desde 1789, encuadrando al contencioso administrativo en el Seno de la Administración pública.

Bajo éste contexto se observa que los orígenes del Contencioso Administrativo en México, surge a partir de dos ideas opuestas, una parte de la influencia del Estado Francés y otra del Sistema Anglosajón.

1.1. SISTEMA FRANCES

Los doctrinarios cuando se refieren a lo contencioso administrativo, aluden a dos clases de juicios:

- 1) El de Plena Jurisdicción y,
- 2) El de anulación o de ilegitimidad

En la legislación francesa, el juicio de lo contencioso administrativo más importante, es el de plena jurisdicción, el cual se ventila ante el Consejo de Estado, cuyas decisiones no pueden ser revisadas por el órgano judicial en virtud de que dicho tribunal se encuentra a igual nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia.

Este Consejo surgió de la interpretación de la división de poderes, que planteaba la igualdad e independencia entre ellos, motivo por el cual al no estar ninguno sometido del otro, el Poder Judicial sólo juzgaba asuntos del orden común, bajo esta idea surge el Contencioso Administrativo Francés, mismo que en un principio se dedicó a la instrucción de los expedientes relativos a las controversias entre la administración y los gobernados.

Posteriormente, obtuvo mayores facultades para que pudiera no sólo instruir los juicios administrativos, sino emitir las resoluciones correspondientes dando lugar a un Tribunal de justicia delegada y no retenida, como en un principio la tenía. Con la ley de octubre 14 de octubre de 1790, que señalaba que las reclamaciones de incompetencia de los cuerpos administrativos, debían ser llevadas ante el Rey, que era el Jefe de la Administración General, encontramos el primer antecedente del Consejo de Estado francés, en donde las decisiones del Rey se fundaban en:

- 1) La incompetencia del autor del acto reclamado.
- 2) Los vicios de forma, y
- 3) El desvío de poder.

En 1906, surgió la cuarta causal de nulidad, la violación de la ley y de los derechos adquiridos, el cual fue suprimido por el simple interés del negocio.

Posteriormente en 1953, ante el gran número de asuntos pendientes por resolver, se reforma la estructura de la organización administrativa francesa a

través del decreto de 30 de septiembre de dicho año, en donde se reemplaza a los Consejos de la Prefectura considerados como jueces de atribución por Tribunales Administrativos de Primera Instancia, mismos que fueron integrados por jueces de derecho común, en materia administrativa quedando entonces el Consejo como un Tribunal de apelación.

En 1987, surge una nueva reforma en la jurisdicción Administrativa Francesa considerada como la más importante a partir de la reforma del año de 1953, en la que debido a la imposibilidad de resolver los asuntos que llegaban al Consejo de Estado, se vio la necesidad de crear las Cortes Administrativas de Apelación, otorgándoseles cierta competencia que tenía el Consejo de Estado, para quedar como juez de casación preponderantemente.

Es así como de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado surge un sistema parecido al Poder Judicial Francés, compuesto de tres Niveles: Tribunales de primera Instancia, Corte de Apelación y Corte de Casación.

1.2. SISTEMA ANGLOSAJÓN

Este sistema, representado por el angloamericano y español, del cual en México ha tenido gran influencia, tanto por la tradición hispánica colonial como por la admiración hacia el sistema de Estados Unidos en los primeros años de nuestra vida independiente.

Contrario al Sistema Francés, éste surge de una interpretación diferente a la división de poderes, pues éste sistema considera que por la igualdad e independencia que existe entre los poderes federales, el Poder Judicial, debe conocer y juzgar todas las controversias contenciosas, aún las suscitadas entre los particulares y la autoridad administrativa, por lo que se debe dejar el control de legalidad en el Poder Judicial, pues precisamente la función jurisdiccional

debe ser realizada por este poder, ya que si dejara al Poder Ejecutivo las controversias administrativas, éste además de tener funciones administrativas, tendría la función de resolver litigios, con lo cual se duplicarían sus funciones, ocasionando alteración en la igualdad y dependencia entre los poderes del gobierno, “Por su parte, el sistema anglosajón prevé la posibilidad constitucional de encuadrar en el seno del Poder Judicial a los órganos de jurisdicción competentes para conocer de las resoluciones emitidas por la Administración”¹

De acuerdo con este sistema, de manera directa o en último grado, los conflictos administrativos se someten a los órganos de la jurisdicción ordinaria, lo que se conoce con la revisión judicial.

Esta tendencia es seguida por el derecho mexicano, en cuanto que los órganos jurisdiccionales revisan los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, siempre que esos actos o resoluciones no sean de la competencia, actuando como primera instancia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y como órgano revisor los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa.

1.3. ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

La posibilidad de oponerse a las determinaciones autoritarias que afecten a derechos que estima tener el administrado, surge en nuestro país al inicio de la época colonial, al poder recurrir y apelar el particular agraviado, ante las Audiencias Reales de Justicia, contra actos de gobierno de virreyes y gobernadores.

¹ Publicación editada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, correspondiente a la XII Reunión Nacional de Magistrados. Permanencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el Poder Federal. agosto 2003, pp. 131-144

En 1786 el Gobierno Virreynal creó la Junta Superior de Hacienda, que era un Tribunal de apelación para los asuntos contenciosos fiscales en litigios sobre las ventas de tabaco, alcohol y pulque, en que los Intendentes del Ejército y Provincias de la Nueva España eran la primera instancia. En 1812 las Cortes de Cádiz dispusieron, con aplicación en la aún Nueva España, mantener los Juzgados de Hacienda Pública que funcionaban como contencioso fiscal dentro del Poder Judicial.

En la etapa independiente de México, su cambiante organización determina variantes en el tratamiento de esta jurisdicción, así la Constitución de 1824 encomendó al Contencioso Tributario como competencia ordinaria del Poder Judicial Federal. En 1836 reaparecen los juzgados especializados de Hacienda dentro de dicho Poder. En la Ley Quinta de la Constitución Centralista denominada de las Siete Leyes, fue competencia especializada revisable ante los Tribunales Superiores de los Departamentos y en última instancia por la Suprema Corte de Justicia. Al regreso de la organización federal, esta competencia se atribuye como ordinaria judicial en la Constitución de 1847.

Bajo un orden político conservador, en México se experimenta el camino de la justicia administrativa, con la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, redactados en 1853 por el jurista mexicano Teodosio Lares, la cual estableció en nuestro país un Consejo de Estado con una instancia previa ante el Ministro del ramo, para resolver las diferencias entre el particular y la administración, la cual en caso de resolución contraria o falta de resolución en un mes, se instruía como controversia ante la Sección de lo Contencioso Administrativo, con una tercera instancia ante el Consejo de Ministros, “con lo que se concede al Consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer la controversias relativas a obras públicas,

contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio”²

Posteriormente Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley de Lares, en su tesis denominada Tesis de Vallarta, por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, debido a que la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona, el Ejecutivo y Judicial y en materia administrativa en el Presidente de la República.

En 1865, durante el Régimen del Imperio de Maximiliano se expidió la Ley del 1º de noviembre de 1865, que también establecía el Consejo de Estado, la cual entre otras funciones le atribuía la de formar el Contencioso Administrativo.

El control jurisdiccional de los actos de administración activa, adoptó un sistema judicialista en los gobiernos liberales de la segunda mitad del siglo XIX, concediéndose a los Tribunales del Poder Judicial el conocimiento de la jurisdicción administrativa por la vía del amparo, generalizándose hasta 1867.

Mediante la Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, se estableció en su capítulo V, un juicio de oposición que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, el otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución, sin que en ningún caso se tomara como garantía, el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa.

² LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. sexta edición aumentada. Porrúa. México, 2000, p. 21

Sin embargo, aún con el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a éste Juicio, al resolver que el juicio de amparo era improcedente, causó diversas controversias, debido a que no era el camino indicado para resolver las controversias suscitadas entre la hacienda pública mexicana y el contribuyente, toda vez que el juicio era demasiado largo y deficiente pues no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales.

1.3.1. ORIGEN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Con la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, se da inicio en México al Contencioso Administrativo al crear el Tribunal Fiscal de la Federación, sustrayendo del Poder Judicial las controversias en las materias encomendadas a dicho Tribunal, lo cual ocasionó que se pusiera en tela de juicio la constitucionalidad del Tribunal, afirmándose que era un tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado, con criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aún más, de juristas al servicio del Estado.

Desapareciendo con esta Ley, tanto el Jurado de Infracción Fiscal, como la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, derogando así mismo, los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, que establecía el juicio de oposición, que se promovía ante los juzgados de Distrito, y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo. “Este tribunal se estableció inicialmente con competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se le ha ido ampliado para arreglarle la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa”.³

³ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de ilegitimidad. octava edición, editorial Porrúa, México 1999, p. 66

Esta ley tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, entrando en vigor al siguiente año el Código Fiscal de la Federación, que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal, incorporando todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo, constituyéndose como un extraordinario avance para la legislación tributaria mexicana.

Con el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, se instaura un tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés, que prevé elementos del contencioso administrativo continental europeo, dentro de un sistema judicialista.

Es así como, una vez discutida su base constitucional, en 1946 se reconoció su existencia como tribunal constitucional al admitirse ésta por reforma del artículo 104 de la Constitución que señaló la posibilidad de establecer recursos en contra de su sentencia en segunda instancia, la cual se reitera en la reforma de 1967, al definir la posibilidad de crear por ley federal tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública federal de los territorios y del Distrito Federal, lo que permitió crear en 1971, un tribunal contencioso administrativo para los actos administrativos de las autoridades del Distrito Federal.

En 1987 se faculta al Congreso Federal, en el artículo 73, fracción XXIX, inciso H, de la norma constitucional para crear esta clase de tribunales, estableciendo así, su naturaleza actual del tribunal legislativo.

Las características con las que nace el Tribunal Fiscal pueden sintetizarse como:

1) De Justicia delegada; aun cuando situado en la esfera del Poder Ejecutivo, en cuya representación emitirá sus fallos, pero con autonomía e independencia frente a las autoridades de dicho Poder.

2) De competencia específica en materia fiscal y administrativa.

3) De órgano colegiado, actuando en pleno y salas organizadas de acuerdo con un criterio de división del trabajo.

Las pretensiones deducidas ante él, se planteaban en juicio de anulación regulado de acuerdo con los lineamientos del recurso por exceso de poder semejante al que se tramita en el Consejo Francés, este era de tipo sumario y sus fallos tenían la fuerza de cosa juzgada, sin preverse un procedimiento de ejecución.

Inicialmente fue el Fiscal, un tribunal de simple anulación del acto administrativo impugnado, que podía señalar el sentido de la nueva resolución. El procedimiento establecido es uninstancial, ya que no se contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal, excepto por la queja ante el Pleno por violación de su propia jurisprudencia.

Contra las sentencias del Tribunal Fiscal sólo Procedía el juicio de amparo, si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna.

En concordancia con la creación del Tribunal Fiscal en 1938, se expide primer Código Fiscal de la Federación, el cual incluyó en su Título Cuarto el Texto de la Ley de Justicia Fiscal con la organización y procedimiento del Tribunal, ampliando la competencia del Tribunal en las siguientes materias:

A su competencia inicial sobre los actos de autoridades federales fiscales, que incluía la negativa ficta con relación a instancias ante la autoridad hacendaría y el de lesividad promovida por dicha autoridad contra resoluciones favorables al particular, en 1942 se le adiciona al mismo las controversias por aplicación de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.

Posteriormente, en 1943 con la Ley Federal de Instituciones de Fianzas le confieren las relativas al requerimiento de pago de fianzas a favor de la Federación, Estados y Distrito Federal.

En 1944 al ser el Instituto Mexicano del Seguro Social un organismo fiscal autónomo, le competen las liquidaciones y cobros de sus cuotas, agregándose a la misma en 1949, los capitales constitutivos.

Con la reforma del artículo 160 del Código Fiscal de la federación publicada en diciembre de 1961, se le confirió competencia sobre las controversias que se suscitaron sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Para 1967 al emitirse la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal del entonces Tribunal Fiscal, separándola del Texto del Código Fiscal de la Federación, se reconoce su plena autonomía, toda vez que a partir de ésta ley no emitió sus sentencias a nombre del Ejecutivo, incorporándose a su competencia por cuestión de materia las resoluciones que negaran o redujeran pensiones y demás prestaciones sociales de los miembros del Ejército y la Armada y sus familiares, estableciéndose también, que cuando otras leyes den competencia al Tribunal sin señalar los procedimientos, se aplicará el previsto en el Código Fiscal, con lo cual se incluye la posibilidad de nuevas competencias sin necesidad de incluirlas expresamente.

Posterior a esta competencia, en 1971 se le otorgó competencia respecto de las controversias relativas a las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, dejando de conocer sobre las multas administrativas del Departamento del Distrito Federal, las cuales fueron conferidas al Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local.

En 1980, le compete conocer al Tribunal Fiscal de la Federación, sobre los créditos fincados por responsabilidades generadas por daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal.

A partir de 1983, con la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puede conocer sobre las resoluciones que le imponen sanciones disciplinarios a dichos Servidores.

Es hasta 1986, cuando la ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le encomienda la impugnación de resoluciones recaídas al recurso administrativo en materia de comercio exterior y con la ley de Coordinación Fiscal de 1989, le compete conocer sobre las resoluciones recaídas a las inconformidades en contra de los actos de su aplicación.

Asimismo, en 1993 con la nueva Ley de Comercio Exterior surgida con motivo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, le corresponde conocer de las resoluciones recaídas a los recursos interpuestos con relación a la materia relativa al mercado de país de origen, certificación de origen y respecto de los relacionados con el procedimiento de investigación de prácticas desleales de comercio, medidas de salvaguarda y determinación y aplicación de cuotas compensatorias, así como contra las que impongan las sanciones de dicha Ley.

Para 1994, empieza a tener conocimiento respecto de los actos o resoluciones que nieguen indemnización por daños y perjuicios a particulares, derivados de faltas administrativas de los servidores públicos. Ante la derogación de todos los recursos administrativos decretado al emitirse la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en 1995, que los sustituyó por el previsto en el artículo 83, como optativo antes de acudir a la vía judicial, la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, reiteró la competencia de dicho Tribunal en la resolución de los recursos, en relación con los actos de su conocimiento, sin embargo en virtud de que dicho artículo se refería a la vía judicial que tenían las partes, la Suprema Corte de Justicia determinó en contradicción de criterios, que tal vía no era de los Tribunales Judiciales, sino del Tribunal Fiscal, tratándose de actos administrativos.

Para el año 2000, con la reforma que sufre el artículo de referencia, acorde con la jurisprudencia, se sustituye el término judicial a jurisdiccional, lo que permite al recurrente acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en vez de plantear el recurso administrativo, lo que provocó que el Tribunal ampliara su competencia material prácticamente a todo acto de autoridad administrativa.

Es entonces cuando para el año de 2001, con las reformas a la Ley Orgánica en comento, el Tribunal puede otorgar la suspensión provisional y definitiva de los actos impugnados, incluyéndose también como materia la negativa ficta, no sólo por cuanto hace a las autoridades fiscales sino también, de las que genera el silencio administrativo en relación con todos los actos impugnables ante el Tribunal, así como la negativa de la autoridad de expedir la constancia de afirmativa ficta que está prevista en la ley de la materia.

Para entonces, con dicha reforma el Tribunal Fiscal, cambió su denominación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, identificándose al juicio como contencioso administrativo y no como de nulidad.

Así mismo, con la nueva Ley de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos, de marzo de 2002, se le confiere competencia en contra de las resoluciones que la aplique, sucediendo lo mismo con la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, de 2003.

Por su parte en 2004, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, faculta al Tribunal para determinar la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria y en su caso, la indemnización que corresponde al contribuyente afectado.

Para el primero de enero de 2006, se deroga el Título VI, del Código Fiscal de la Federación, así como los artículos 197 al 263 del dicho ordenamiento, el cual es sustituido por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2005, para entrar en vigor el 1° de enero de 2006.

Posteriormente, y como parte del avance tecnológico que han sufrido diversas dependencias y entidades, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se implementó herramientas informáticas con la intención de agilizar el trámite y resolución de los juicios a su cargo, efectuando el juicio en línea, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009, donde se da a conocer la implementación del juicio en línea, el cual se tramitará en todas sus etapas por medio del Sistema de Justicia en Línea Asimismo con la reforma a la ley se implemento el juicio en línea el cual pretende agilizar la justicia pronta y expedita establecida en la constitución.

CAPÍTULO II

EI CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

2.1.- La Justicia Administrativa

Debido a que el Estado Social de Derecho se caracteriza por tener una intervención con actividades sociales, políticas y económicas de los gobernados, se ha creado un aumento en las actividades administrativas, lo cual ha provocado una extensa y compleja organización administrativa con el fin de que se alcance la satisfacción de los intereses públicos, situación que ha reportado un beneficio para los gobernados, toda vez que en innumerables ocasiones se lesiona el derecho de los particulares.

En este sentido, y con el fin de lograr un equilibrio entre el poder público y las libertades de los gobernados, es necesario tener los instrumentos jurídicos idóneos para enfrentar la actividad ilegal de la Administración Pública y de esta manera garantizar debidamente los derechos públicos de los particulares, mediante el establecimiento de medios de control, ya sea por Órganos Administrativos, a cargo de quien emitió el acto o de su superior jerárquico o por los diferentes Órganos Jurisdiccionales de naturaleza administrativa y judicial, como el Contencioso Administrativo o el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a quienes que ha sido encomendado el ámbito de la administración pública.

A este sistema de control de la legalidad de la actuación administrativa se le conoce como justicia administrativa, la cual se da en los siguientes ámbitos del gobierno: 1) El federal, 2) El estatal, y 3) El municipal, en los cuales tanto la justicia Administrativa, como el Contencioso Administrativo son términos tan iguales que implican un procedimiento que se sigue ante un Tribunal o un Organismo jurisdiccional, situado ya sea en el Poder Ejecutivo (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o en el Poder Judicial (Tribunales

Administrativos), con el objeto de que se resuelva de manera imparcial las controversias entre particulares y la administración Pública.

2.1.1 CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Debido a que el concepto de Justicia Administrativa ha tenido influencia de gran manera en el desarrollo de la concepción jurídica del Estado, y en la evolución del Derecho Administrativo, es necesario precisar el concepto de la justicia administrativa para delimitarlo con otros que se confunde.

Andrés Serra Rojas señala que: “La justicia Administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos”⁴

Por su parte, Pedro López Ríos, citando a Fix- Zamudio, en el Tema Titulado La justicia Administrativa, señala:

“El vocablo justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos ha establecido para tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa , es decir,... y sólo en vía de ejemplo, la justicia administrativa comprendería las leyes de procedimiento administrativo; los recursos internos; el Ombudman; el Comisionado o las Comisiones sobre la vigilancia de los medios de la informática, así como cualquier otro tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas”⁵

⁴ SERRAROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, México 1988, Tomo II, p. 627

⁵ LÓPEZ RÍOS, Pedro. La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano. Primera Edición, Universidad de Guanajuato, México, 1995, p. 29

De lo antes transcrito, se desprende que la justicia administrativa pretende la regulación de los principios y mecanismos jurídicos de los actos de la función administrativa del Estado, cuando en su ejercicio resulta lesionado un derecho o interés legítimo del particular, con el fin lograr los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para evitar actos contrarios a derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que le cause el Estado en el ejercicio de sus funciones.

2.1.2 TIPOS DE ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Según Adolf Merkl, en su obra de Teoría General del Derecho Administrativo, señala que se pueden distinguir tres tipos de organización de la justicia administrativa:

- 1) La que es ejercida por los tribunales ordinarios
- 2) La ejercida por la autoridades administrativas revestidas de la calidad de tribunales, y
- 3) Las ejercidas por tribunales especializados o tribunales administrativos exclusivamente competentes para ello.

A fin de comprender en qué consiste cada una, señalaremos lo siguiente:

El primer tipo de justicia administrativa; históricamente hablando, es la que se presenta como una relación inmediata contra los abusos de la administración del Estado-Policía, misma que imperó en México hasta antes de la Ley de Justicia Fiscal, cuyo antecedente se encuentra en el sistema anglosajón, especialmente en su versión estadounidense, que tradicionalmente ha hecho del Poder Judicial el Órgano de Control de la Administración Pública, sin embargo como menciona Manuel J. Argañarás, este tipo de justicia

administrativa se desatiende cuando “los tribunales ordinarios no poseen la preparación suficiente exigida por la multiplicidad de asuntos de la justicia administrativa y si dentro de la misma jurisdicción ordinaria se ha ido aumentando la especialización, lo natural es que la justicia administrativa quede separada orgánicamente de la misma”⁶

La segunda clase de organización de la Justicia Administrativa es la que realizan las autoridades administrativas con independencia de la actividad judicial, considerada por algunos tratados como una expresión inexacta; dado que, en el momento en que llevan a cabo esta actividad pierden el carácter de autoridades para revestirse del carácter de tribunales. Sin embargo, esta expresión para Adolfo Merkl es correcta al señalar, “en la medida en que el órgano administrativo sea revestido con independencia judicial para la gestión de ciertas materias dentro de su campo de acción”. Agregando además que a estos actos se les agrupa dentro de la justicia administrativa en virtud de “su contenido especial, a saber, porque resuelven una contienda sobre un caso de derecho administrativo y porque observan un procedimiento también especial... pero a nadie se le ocurriría (por ejemplo) calificar el Parlamento como tribunal y como justicia la actividad parlamentaria, si el reglamento de discusión de la Cámara se inspira en la Ley Procesal Civil. Del mismo modo, tampoco la autoridad administrativa se convierte en tribunal ni su función es justicia, porque resuelva las cuestiones administrativas, según las reglas de la ley procesal civil; los asuntos penales administrativos (como son los delitos fiscales) según la ley del enjuiciamiento criminal, porque la justicia no llega a ser tal en virtud de la función y del procedimiento, sino en virtud solamente, del órgano que la administra”⁷.

Por tanto, cuando un órgano que sea ejecutivo se encuentra adornado de independencia jurisdiccional para todas o ciertas facultades, tendrá el carácter

⁶ MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Nacional, México, 1980, p. 481

⁷ MERKL, Adolfo. Ibidem, p. 482

de Tribunal y habrá de comunicar su naturaleza jurisdiccional a los actos administrativos que realice.

El tercer tipo de organización de la justicia administrativa es el de los tribunales especializados; tribunales administrativos. Cuya competencia no se encuentra expuesta a la influencia perturbadora de la autoridad administrativa o de los tribunales ordinarios. Este sistema admite diversas formas de realización; la de un solo tribunal para todas las materias administrativas, o cuando menos para la mayor parte de ellas; así como un organismo administrativo más o menos articulado, en el cual los diversos tribunales administrativos estén coordinados o subordinados. En el primero de estos casos se distribuye la materia en orden a su naturaleza, existiendo la posibilidad de que todos los tribunales administrativos posean por tanto una competencia limitada o que entre uno de ellos efectúe el papel de Tribunal principal, pero no como un Tribunal superior, al que le correspondan todas aquéllas materias para las que no se haya establecido un tribunal especializado, como sería por ejemplo, un Tribunal hacendario, un Tribunal de Seguros o un Tribunal Constitucional.

Ahora bien, las formas de organización expuestas pueden coexistir en el mismo Estado, de manera tal, que para algunos casos de reclamación contra actos administrativos de determinado contenido, existe la vía judicial ordinaria, pero para la mayoría de los asuntos se concede el recurso ante autoridades administrativas diferentes o superiores, que funcionan como tribunales, y finalmente uno o varios tribunales administrativos especializados.

2.1.3. CONCEPTOS LIGADOS A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Es importante señalar, que junto al concepto de justicia administrativa, existen otros conceptos a los que se ha pretendido dar una connotación

semejante, como son: a) El de jurisdicción administrativa; b) Proceso administrativo; y c) Contencioso administrativo⁸

a) Jurisdicción Administrativa.- Jurisdicción es la potestad, (poder deber) conferida a los órganos legalmente facultados para conocer de conflictos y controversias y declarar de manera vinculativa, cuál de las pretensiones de las partes se ajusta al derecho objetivo.

Por tanto, esta se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante los tribunales, sean éstos administrativos o judiciales.

Cabe aclarar primero, que la expresión jurisdicción administrativa se utiliza constantemente en el lenguaje jurídico con otros significados, sobre todo para referirse al conjunto de órganos a los que se les confiere la función pública de hacer justicia en ese campo específico, y segundo, que el control jurisdiccional sobre la función administrativa del Estado constituye ciertamente el más importante, pero no el único medio de control jurídico de la Administración.

b) Proceso Administrativo.- Consiste en la serie de actos a través de los cuales se requiere y ejerce la función jurisdiccional; y

c) Contencioso Administrativo.- Con él se expresa la contienda entre un particular y la Administración Pública, cuando esta actúa con imperio, dejando excluido aquel ámbito de actividad en el que, con apariencias de particular, toma parte de una serie de actos jurídicos que tienen trascendencia en el campo que se la ha encomendado.

⁸ LÓPEZ RIOS, Pedro. La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano. Primera Edición, Universidad de Guanajuato, México 1995, p. 30

2.2 EL ACTO ADMINISTRATIVO

El derecho administrativo, es la rama del derecho que se refiere a las cuestiones relativas a la conducción financiera del Estado, a través de la cual se sistematizan, ordenan, analizan y delimitan sus funciones de administración económica y fiscal, en relación con los gobernados, es decir, el derecho administrativo se refiere al “régimen de organización y funcionamiento del poder ejecutivo, y por otra parte, comprende las normas que regulan la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa”⁹

Ahora bien, la función que realiza la Administración Pública para el cumplimiento de los fines del Estado, implica el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos y se manifiesta a través de actos que tienen diferentes connotación y contenido, los cuales se identifican a través de consecuencias de derecho, por no tener trascendencia en el mundo jurídico; a través de actos jurídicos, que por ser la manifestación de voluntad de la Administración se denominan actos administrativos.

Se les da el nombre de actos jurídicos a aquellos que se realizan únicamente con el objeto de producir uno a varios efectos de derechos, y se les llama jurídicos en virtud de la naturaleza de sus efectos.

En este sentido, el acto jurídico es la manifestación de la voluntad encaminada a producir efectos jurídicos con la intención de que estos efectos se realicen.

“Los diferentes fenómenos que se producen por los hombres y por la naturaleza pueden o no estar regulados por el Derecho, de ahí que cuando están regulados producen efectos jurídicos, a los cuales se les llama hechos jurídicos

⁹ Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1990, p. 90

(en sentido estricto) o actos jurídicos (en latu sensu), según exista en el fenómeno la voluntad manifiesta o no del agente, con el propósito de producir efectos”¹⁰

De esta forma, es como la Administración Pública al encauzar el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contractual, la cual se va a manifestar en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, creadores de derechos y obligaciones y cargas a los particulares y dispones de los medios efectivos para cumplirlas, al mismo tiempo que es un creador de derechos.

2.2.1 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

Para poder explicar de forma amplia en qué consiste el acto administrativo, es importante hacer una breve referencia a lo que es la teoría de la división de poderes, ya que el acto administrativo, como tal, es un acto del Estado, pero no todo acto del Estado es un acto administrativo, sino sólo aquel que proviene del poder ejecutivo.

En este sentido, según la Teoría Política de la división de poderes establecida por Montesquieu, el Estado es el único que puede limitar su propio poder, por lo que teniendo en cuenta las funciones esenciales del Estado, éstas se reducen a tres: 1) hacer leyes, 2) aplicarlas para la organización política y económica de la sociedad y 3) juzgar los casos concretos en que exista conflicto de leyes entre particulares.

Bajo este contexto, cada una de estas tres funciones pueden asignarse a un diferente sector del Estado, conformado de tres poderes: El poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

¹⁰ ACOSTAROMERO, Miguel. Compendio de derecho Administrativo. Porrúa, México 1998, p. 396

“Es conveniente que el primer poder esté constituido por un cuerpo de individuos que tengan como función la de promulgar leyes y ver si se han cumplido adecuadamente por las dependencias gubernamentales. El poder ejecutivo debe estar constituido por un solo individuo con el fin de hacer expedita e inmediata su actuación al ejecutar las leyes y hacerlas cumplir. El poder judicial debe tener como función la resolución de controversias particulares, donde se dirima el derecho y se establezca como verdad legal”¹¹

Conforme a lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el poder de la Federación como poder supremo se divide en:

“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Del precepto arriba transcrito se advierte entonces que el poder supremo de la Federación no puede reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una sola persona, a excepción de casos de gravedad señaladas por el artículo 29 de dicho ordenamiento o por facultad otorgada por el Congreso al Ejecutivo para aumentar o suprimir las cuotas

¹¹ SÁNCHEZPICHARDO, Alberto. Los medios de impugnación en materia administrativa. Porrúa, Cuarta Edición, México, p. 55

establecidas por el Congreso para la importación y exportación, así como para crear otras, o restringir y prohibir las exportaciones e importaciones, conforme lo señala el 131 de la misma Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos.

En estos términos, y toda vez que nuestro fin es definir al acto administrativo, el cual es emitido como anteriormente señalamos por el poder ejecutivo, procederemos a concretarnos exclusivamente a las funciones que el poder ejecutivo posee en nuestra Constitución.

Según lo dispuesto por el artículo 89 de nuestra carta magna, son facultades y obligaciones del poder ejecutivo las siguientes:

“Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.- (DEROGADA, D.O.F. 25 DE OCTUBRE DE 1993)

XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX.- (DEROGADA, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)

XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.”

De esto se pueden distinguir dos funciones relativas al poder ejecutivo: la función política y la función administrativa.

El ejecutivo en su función política actúa como poder político o de gobierno, y se caracteriza por la específica relación que guarda con los demás poderes para el ejercicio de su soberanía, esta tiene como resultado el acto de gobierno, por el cual se manifiesta la dirección y conducción del Estado con el fin de su propia reproducción, a través de desarrollo de programas económicos, políticos y de orden social, de los que es el ejecutor una vez que fueron aprobados por el poder legislativo, asimismo ejerce sus funciones políticas cuando nombra y remueve funcionarios, así como empleados civiles y militares, al disponer de las fuerzas armadas y de la Guardia Nacional, declarar la guerra y dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como al facilitar al poder judicial los auxilios que necesita para el ejercicio de sus funciones, y al nombrar los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Por otra parte, la función administrativa del poder ejecutivo está dada fundamentalmente por lo dispuesto por el artículo 89 constitucional en su fracción I, el cual expresamente determina como facultades del ejecutivo las de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, es decir, tiene entre otras funciones además de la de promulgar leyes, el de ejecutarlas, y proveer lo necesario para su exacta observancia.

Luego entonces, la actividad administrativa del ejecutivo está regida por la ley, es decir, la fuente del acto administrativo (como materialización de la voluntad del ejecutivo en su función administrativa) y del acto de administración es la ley.

Y es así como la función administrativa se divide en dos, 1) Actos administrativos y 2) Actos de Administración:

1) Actos de administración.- Son todos los actos internos del ejecutivo que no producen efectos en relación a terceros, es decir, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas individuales que afecten a los gobernados, y son aquellos que tienen que ver con la racionalización y optimización de los recursos técnicos, materiales y humanos con que cuenta para hacer más eficiente la administración pública.

2) Actos administrativos.- Estos son objeto de los actos de administración, ya que éstos tienen relación con los particulares, afectando sus intereses e incidiendo en sus patrimonios, y contra los cuales, éstos pueden interponer medios de defensa cuando el acto autoritario no se apega a lo dispuesto por la ley

En este contexto, se define al acto administrativo como “una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una

autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Y que esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones”¹²

Andrés Serra Rojas define al acto administrativo como: “una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutora que emana del sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”¹³

Gabino Eduardo Castrejón García, señala que “el Acto Administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”¹⁴

En esencia el acto administrativo, es individual y concreto, ya que su función conforme al artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna, es como dijimos la de ejecutar la ley y proveer lo necesario para su exacta observancia.

2.2.2 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los actos administrativos tienen una clasificación, misma que parte de diversos criterios según la complejidad de la actividad de la Administración Pública, sus intereses y finalidades que persigue su cumplimiento.

¹² ACOSTAROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa, México 1998, p. 397

¹³ SERRAROJA, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, México 1994, Tomo I, p. 230

¹⁴ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor, primera edición, México 2001, p. 73

La clasificación de los actos administrativos que nos proporciona Andrés Serra Rojas, es la siguiente:

- ACTO DE AUTORIDAD.- El Estado procede por medio de mandatos que son la expresión de su voluntad y se fundan en razones de orden público.
- ACTOS DE GESTIÓN.- El Estado no siempre manda, ni es necesario que haga valer su autoridad, pues en ocasiones se equipara a los particulares para hacer más frecuentes, efectivas y seguras las relaciones con ellos.
- ACTOS INSTRUMENTALES.- Son los medios para realizar las actividades administrativas y comprenden actos preliminares, de trámite o preparación o en general de procedimiento. Estos actos son necesarios para que se pueda realizar eficientemente el ejercicio de la función administrativa.
- ACTOS DE TRÁMITE.- Están formados por una serie de hechos que no tienen el carácter de resolutivos, ya que simplemente se concretan a preparar una resolución administrativa o un propósito administrativo sin afectar ningún derecho. Son propiamente antecedentes del acto.
- ACTOS PRINCIPALES O DEFINITIVOS.- Implican propiamente el ejercicio de la función administrativa, como una concesión de servicio público, una declaración de expropiación por utilidad pública y otros semejantes.

- ACTO SIMPLE.- Llamado unilateral, es aquél en el que interviene una sola voluntad de un ente administrativo sea individual o colectivo, es decir, la voluntad de la Administración Pública se manifiesta en forma unilateral. Su forma más general es la decisión administrativa.
- ACTO COMPLEJO.- Que puede ser bilateral o plurilateral, es el que resulta o se forma del concurso de dos o más voluntades, públicas o privadas, varios órganos y personas, que se unen en una sola voluntad.
- ACTO COLEGIAL.- Son los actos emanados de diversos consejos o comisiones, juntas o cuerpos que colaboran con la Administración Pública.
- ACTO UNIÓN.- En este acto intervienen varias voluntades, pero ni su finalidad es idéntica, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en el caso del nombramiento de un empleado público.

Ahora, existen actos destinados a limitar o reducir los derechos que restringen la esfera de los particulares. De estos se pueden citar los siguientes:

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

2. La expropiación es una transferencia coactiva de derechos, que impone a los particulares la cesión de sus propiedades al poder público, mediante ciertos requisitos y con arreglo al interés general.

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

4. La nulidad es consecuencia del acto que se encuentra privado de sus efectos por la ley.

5. Las órdenes administrativas que imponen a los particulares la obligación de dar, hacer o no hacer, que se traducen por parte del poder público en mandatos o prohibiciones; se encuentran entre estos los mandatos, las órdenes y las publicaciones.

- Actos de ejecución forzada.- Son los actos por los que una autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan voluntariamente a obedecer los mandatos de la ley o de las órdenes administrativas.

Existen actos que resultan de la actividad reglada de la administración, los cuales constituyen la mera ejecución de la ley. En las leyes administrativas se determina en forma concreta, cómo ha de actuar la Administración, cuál es la autoridad competente, estableciendo cuáles son las condiciones de la 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 tienen lugar cuando la ley deja a la Administración un poder o margen de libre apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en qué momento debe obrar, o en fin, qué contenido va a dar a su actuación. Cuando la ley emplea términos permisivos o facultativos se establece tácitamente la facultad discrecional. Sin embargo, la discrecionalidad no debe confundirse con arbitrariedad, en virtud de que siempre hay un marco legal que razonablemente debe respetarse, un interés

legítimo que no debe transgredirse y una finalidad que debe mantenerse.

- Actos de trámite.- Que están formados por una serie de actos que no tienen el carácter de resolutivos, pues simplemente se concretan a preparar una resolución administrativa o un propósito administrativo sin afectar ningún derecho.
- Actos definitivos.- Con estos se da fin a un procedimiento administrativo realizando la finalidad de la ley.
- Actos imperativos.- Son aquéllos que contienen un mandato o una prohibición. Son los que su aplicación es el derecho policial. Su misión es provocar en los obligados una determinada conducta respecto de la Administración y en caso necesario, forzar coactivamente a ella.
- Actos jurídicos conformadores.- Se presentan de diversas formas. Es común a todos ellos, el fundar, modificar o suprimir una situación o una relación jurídica concreta. A esta categoría pertenecen todas las autorizaciones, permisos, licencias y concesiones –vistas con anterioridad– que crean una situación jurídico–administrativa del destinatario.
- Actos administrativos declaratorios.- Pertenecen a este grupo todas las declaraciones sobre determinadas propiedades de personas o cosas, de cuya existencia o ausencia, dependen determinadas consecuencias jurídico–administrativas.
- Actos administrativos registrales.- No constituye diferencia alguna que la atestiguación consista en la inscripción en un registro

público, ya sea el registro civil o el catastro, o en el otorgamiento de un documento especial.

- Por último, para terminar con esta lista de clasificaciones, tenemos los actos internos y externos.
- Los actos internos; son los que tienen eficacia dentro de la organización administrativa y no producen efectos respecto de terceros. Los que se refieren a la regulación interna de los actos y procedimientos de la Administración y que tienden a lograr un funcionamiento regular y eficiente de ella.

En este tipo de actos, se comprenden:

- a) Actos que aluden a medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas;
 - b) Actos que deben observarse en el despacho de los asuntos; y
 - c) Circulares, instrucciones y disposiciones administrativas.
- Los actos externos son los que realizan las actividades fundamentales del Estado, esto es, las que corresponde prestar los servicios a su cargo y las de ordenar y controlar la acción de los particulares. Éstos producen efectos con relación a terceros, y forman una importante actividad de la Administración.

Ahora bien, ya que se ha estudiado en forma somera los tipos de actos administrativos, es necesario indicar los elementos que incluyen esos tipos de actos, los cuales son elementos constitutivos del acto.

2.2.3 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo tiene elementos que lo integran dándole forma y validez, concurriendo al mismo tiempo en su definición, por lo que es importante analizarlos ya que de las irregularidades que puedan presentarse en su formación, se constituirán los vicios que puedan afectar el acto.

El maestro Gabino Fraga en su obra titulada Derecho Administrativo, señala que se consideran como elementos del acto administrativo: a) el sujeto, b) la voluntad, c) el objeto, d) el motivo; e) el fin; y f) la forma; mismos que a continuación analizaremos

a) El sujeto.- Está integrado por el órgano administrativo que tiene a su cargo la producción del acto, es decir, quien crea el acto, representado siempre por la Administración Pública, aunque se considera que en la relación jurídica administrativa existen dos o más sujetos, dividiéndose en sujeto activo y pasivo.

El sujeto Activo, es la autoridad que crea el acto y debe reunir los requisitos que la ley le establece para que pueda pronunciarlo.

En este orden de ideas, la autoridad debe ser competente, es decir que la atribución de facultades para realizar determinados actos y para pronunciarse en la materia, deben estar otorgadas en la ley.

La competencia es siempre consecutiva del órgano administrativo. En un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley del interés público.

No obstante lo anterior, la competencia puede ser delegada en aquellos casos que lo permita la ley. Según la teoría, pueden delegarse facultades vinculadas o reglamentadas, más no así las discrecionales, sin embargo, nuestra legislación permite que se deleguen en ciertos casos éstas últimas.

El sujeto pasivo es el gobernado o gobernados a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal.

b) La voluntad.- Esta consiste en la expresión del proceso volitivo de órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad.

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

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

Miguel Acosta Romero, señala que “los elementos del acto administrativo se conciben de la siguiente manera: a) la reglamentación jurídica constituye un límite al poder de las autoridades administrativas; b) el hecho no tienen importancia más que en la medida en que fue previsto por la regla del Derecho y constituye la concretización de un límite al poder de las autoridades administrativas, y c) la voluntad tendrá que ser dentro de los límites precisados anteriormente”¹⁵

¹⁵ ACOSTAROMERO, Miguel. Compendio de derecho Administrativo. Porrúa, México 1998, p. 397

c) El objeto .- Es la realización de la actividad del órgano del Estado, que consiste en cumplir con sus cometidos, o sea, el bien común, ejerciendo la potestad pública que tiene encomendada, creando, transmitiendo, modificando, reconociendo o extinguiendo derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia de su competencia, para lo cual: 1) Debe ser posible física y jurídicamente; 2) Debe ser lícito; y 3) Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

d) El motivo del acto.- Es el antecedente que lo provoca, la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa y ligado a este concepto encontramos el de motivación, que consiste en el juicio que realizan las autoridades al apreciar el motivo y relacionarlo con la ley aplicable. Cabe resaltar, que estos dos conceptos representan elementos que operan como garantías de seguridad personal y real, de allí su importancia ya que la ley constitucional los exige cuando el acto causa un agravio al particular.

e) El fin.- La doctrina ha asentado diversas reglas cuya aplicación en nuestro medio nos parece indudable, por lo que se expondrán a continuación:

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
- d) Aun siendo lícito el fin del interés general y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.

Todo acto administrativo tiene un fin, que puede ser general, en cuanto es interés de la colectividad, o puede ser específico, señalando la dirección propia a que debe dirigirse al acto administrativo en concreto.

Es importante señalar, que el interés general se refiere a “la conciliación de intereses entre el interés público y el interés social, siendo el primero el interés del Estado, y el segundo, el interés de los miembros de la nación en su calidad de sociedad civil”¹⁶

En este sentido, al emitirse una resolución administrativa, no puede seguirse únicamente el interés público, pues ello iría en detrimento del interés social, y degeneraría en la arbitrariedad; ni tampoco puede seguirse únicamente el interés social, ya que se debilitaría el imperio del Estado, por lo que debe haber un equilibrio, persiguiéndose el interés general, conciliando y haciendo coincidir el interés público con el social, teniendo como parámetro de acción el marco legal de derechos y obligaciones de ambos (Estado y gobernados)

f) La Forma.- Se refiere a la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos y esta debe ser por regla general escrita, es así como entonces tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorandos, telegramas, notificaciones; etc. las cuales se expresan a través de la escritura.

El artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, señala que el acto administrativo debe tener por lo menos los siguientes requerimientos:

- a) que conste por escrito;
- b) Que señale la autoridad que lo emite;

¹⁶ SÁNCHEZPICHARDO, Alberto. Los medios de impugnación en materia Administrativa. Porrúa, cuarta Edición, p.68

- c) Que esté fundado y motivado y que se exprese el objeto del actor; y
- d) Que ostente la firma del funcionario competente; y que contenga el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido

Al haber visto los elementos mencionados con anterioridad, se deduce que todo acto comporta un motivo, un objeto, una finalidad y una manifestación de voluntad. El motivo es el antecedente (hecho, situación o acto), que precede al acto y lo provoca. El objeto es el efecto producido inmediata y directamente por el acto. El fin es el resultado que produce el efecto del acto. Así, vistos estos tres elementos, tenemos que una manifestación de voluntad interviene para querer el objeto del acto en consideración del motivo y de la finalidad, es decir, para querer que un cierto efecto sea producido en razón de ciertos antecedentes que existen y en vista de lo que resultará finalmente del efecto producido.

2.2.4 LA COMPETENCIA

El elemento esencial del acto administrativo es el sujeto, del cual veremos también su competencia.

La Administración Pública, se forma con el conjunto de órganos o esferas de competencia, encargados legalmente de realizar los actos administrativos. El sujeto del acto administrativo está constituido por los órganos de la Administración Pública, sean individuales o colectivos, a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa. Los titulares de esos órganos deben tener aptitud legal para actuar. A diferencia del sujeto activo que es la Administración Pública, el sujeto pasivo es el ente al que se dirige la acción administrativa, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal, esto es, nosotros los administrados.

Esta función se constituye con la facultad para llevar a cabo todos los actos administrativos que son propios del Poder Ejecutivo; el límite de esas

facultades de la función administrativa es su competencia, esto es, de una investidura legal que permite al funcionario o titular, que debe reunir determinados requisitos, la realización o ejercicio de los actos administrativos, expresando la voluntad contenida en la ley, pero en ningún caso su propia voluntad o su interés personal. Toda extralimitación hace que el acto resulte viciado, y que en consecuencia sea afectado de nulidad.

Por lo tanto, la autoridad es toda persona revestida de poder propio de mando derivado del desempeño de una función pública, en la medida y límites que la ley establece. Autoridad no es sólo el que decide legalmente, es también la que ejecuta de acuerdo a sus funciones.

La competencia es el conjunto de facultades que legítimamente puede realizar la Administración Pública, para conocer de un negocio administrativo. De hecho, el Estado carece realmente de derecho, tiene simplemente facultades jurídicas, poderes que son a un tiempo deberes. En un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

Por extensión, la competencia administrativa se refiere al poder dado a una persona pública o a sus órganos, para atender y resolver un negocio determinado. Por tanto, un órgano administrativo competente, es aquel a quien la ley le otorga una facultad para conocer de asuntos determinados.

La competencia puede ser delegada en aquellos casos que lo permita la ley. Según la teoría, pueden delegarse facultades vinculadas o reglamentadas, mas no así las discrecionales; sin embargo, nuestra legislación permite que se deleguen en ciertos casos estas últimas. Se llama avocación cuando el

funcionario superior asume las funciones que normalmente corresponden al inferior¹⁷.

Los caracteres de la competencia administrativa, como elemento esencial del acto administrativo según Andrés Serra Rojas¹⁸, son los siguientes:

- I. Requiere siempre de un texto expreso de la ley para que pueda existir;
- II. El ejercicio de la competencia es obligatorio;
- III. La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos. El acto administrativo debe originarse en un órgano competente;
- IV. La competencia no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio;
- V. La competencia es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano;

La competencia se fija según el grado, materia y territorio.

La competencia en cuanto al grado supone el orden jerárquico de la administración, es una organización centralizada configurándose en una serie de órganos de mayor o menor importancia.

La competencia referente a la materia supone una distribución de materias o actividades afines.

La competencia territorial toma en cuenta las divisiones políticas del territorio nacional, en el que se determina la competencia de un órgano para actuar.

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa, segunda Edición, México 1998. p. 403.

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 244

La manifestación de la voluntad que es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad.

En este aspecto, es pertinente aclarar que el hecho de que la manifestación de la voluntad sea externa, dista de la forma en cómo se objetiva ésta.

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

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

La manifestación de la voluntad administrativa es esencial, pues el acto se forma por una voluntad legalmente manifestada, es decir, la voluntad del sujeto administrativo, no debe estar viciada por dolo, error, mala fe o violencia, esto es que la voluntad libre del sujeto administrativo, no debe estar obligada ni inducida por ningún factor externo que vulnere su libre expresión.

Otro elemento importantísimo del acto administrativo, es su objeto o contenido.

El objeto o contenido forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite. Y se divide en:

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

B) Objeto indirecto o mediato.- Es realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

Por objeto del acto administrativo, se entiende el condicionamiento jurídico que se atribuye a un sujeto, o bien al efecto jurídico del acto administrativo, es decir, la declaración, reconocimiento, modificación o extensión de una situación jurídica¹⁹.

El objeto de los actos administrativos son lineamientos jurídicos semejantes, pero están gobernados principalmente por el interés general o por la utilidad pública. Por esta razón, el objeto o contenido de los actos administrativos debe ser:

A) Determinado o determinable;
B) Posible, físicamente y jurídicamente o estar en el comercio;
C) Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite; y

D) Lícito, cierto cuando la ley lo permite, y no lo prohíba, salvo el caso de facultades discrecionales y ofrece estos caracteres:

1. Que el objeto del acto administrativo no contraríe ni perturbe el orden público;
2. Que se ajuste a la ley; y
3. Que no sea incongruente con la función administrativa.

¹⁹ Ídem. p. 247

La forma de los actos administrativos es otro elemento del acto, la cual está constituida por las condiciones externas exigidas para la validez de un acto jurídico.

Son los elementos externos que integran el acto administrativo, o modos de determinarse y manifestarse externamente de un modo objetivo la voluntad pública, para efecto de ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos, que sin esos elementos externos, el acto sería sancionado de nulo y no produciría sus efectos jurídicos, y claro, produciría serios perjuicios a los particulares, como sujetos pasivos del acto administrativo.

En el desarrollo del procedimiento administrativo las leyes prevé el cumplimiento de ciertas formalidades, las cuales culminan con el acto definitivo, que es la decisión administrativa o acto administrativo. Algunas de las formalidades u órdenes escritas para que los actos sean válidos son que sean notificadas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación en casos de reglamentos, o notificación personal cuando afecte el acto a un particular, que sean motivadas, etc.

El mencionado artículo 16 constitucional establece una de esas formas escritas cuando se afectan intereses particulares al establecer que cualquier molestia para un particular debe ser mandamiento de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Y el mandato escrito es una formalidad administrativa necesaria para la resolución, al tiempo que debe subordinarse a la ley, la cual establece otras formalidades que son garantías para los interesados, como el hecho de ser escritas en idioma español, las cantidades deben escribirse con letra, etc.

Una modalidad es la motivación o el motivo del acto administrativo, que es el antecedente de hecho o de derecho que provoca y funda su realización.

Siempre hay razones que deciden a la Administración Pública a emitir un acto administrativo determinado. En el artículo 16 constitucional se precisa que: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento...”.

Otra de las modalidades del acto administrativo, es el mérito o finalidad del acto el cual es el resultado que la administración obtiene, útil y convenientemente, para el interés general.

Hay otra modalidad llamada oportunidad, parecida al motivo o fin del acto administrativo, que es una situación de hecho, en la que coincide el acto administrativo con las necesidades de interés general, que en un momento dado esté llamado a satisfacer. La oportunidad del acto se aprecia generalmente después de su realización y, desde luego, no es elemento ni modalidad del mismo. Un ejemplo de oportunidad del acto de administración es el acto que decreta una vacunación cuando con ella se impide una epidemia, de allí que se aprecia después de su realización.

Sin embargo, como lo menciona Acosta Romero, la oportunidad es una cuestión más bien de responsabilidad política–administrativa del funcionario público que deba tomar la decisión de realizar un acto oportuno.

Ahora bien, existe una figura denominada como el silencio de la Administración Pública, que es cuando la autoridad no da una respuesta categórica a las instancias de los particulares. El derecho administrativo reconoce numerosos casos en que la autoridad administrativa no está obligada a informar a los particulares de sus actos, porque así puede exigirle la seguridad, la tranquilidad y los intereses públicos. La vida del Estado moderno cada día es más complicada y suscita numerosos riesgos para la marcha de la

Administración Pública; los funcionarios deben cuidar que determinados asuntos no trasciendan al conocimiento público, ni impliquen perjuicios a la nación.

Pero también hay casos en que el derecho administrativo juzga que los interesados logren una respuesta oportuna en sus asuntos atendiendo al artículo 8º de la Constitución, que consagra la garantía de petición del ciudadano a las autoridades. Claro que ese artículo no garantiza el que la autoridad resuelva a favor del particular o que tenga la certeza de saber a qué conclusión llegará la autoridad.

El acto administrativo está destinado a producir efectos. Sobre este aspecto, la doctrina denomina acto administrativo perfecto a aquel que está completamente formado, es decir, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido y, por lo tanto, tiene una existencia jurídica plena. Pero no basta que el acto sea perfecto para que sea eficaz, y se entiende por acto eficaz aquel que se realiza jurídica y materialmente.

Puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, porque esté sujeto a término o condición y durante los lapsos que éstos se cumplan, el acto administrativo no tenga eficacia, pues ésta entraña la realización del contenido del acto. Para que el acto sea eficaz se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación.

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

causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.

Cuando el acto administrativo se dirige a los particulares, puede crear a favor de éstos obligaciones que por lo general, son de naturaleza personal e intransmisible, como el nombramiento de un empleado público.

El acto administrativo surte también efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares; por ejemplo, el otorgamiento de una licencia de conducir, surte efectos frente a los grupos de personas antes aludidos, no siempre los actos administrativos tienen esa característica.

En palabras de Miguel Acosta Romero²⁰, el Derecho Administrativo puede entenderse por tercero:

A) Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo; y

B) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.

²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 415

CAPÍTULO III

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Partiendo de la base constitucional de que todo acto que implique una molestia hacia alguna persona, debe ser emitido por autoridad competente, que funde y motive la causa legal de dicho acto, tal y como lo establece el artículo 16 constitucional, el cual establece en la parte que nos interesa lo siguiente:

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

(...)”

Es que el ejercicio del poder público no debe contravenir las disposiciones legales, y si así fuere el caso, existe un medio de control jurisdiccional del acto de la Administración Pública para evitar que dichos actos afecten de una manera trascendental en la esfera jurídica de los gobernados.

El medio de control del acto administrativo es el Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual se analizará en el presente capítulo; asimismo, se estudiarán las generalidades del juicio de nulidad y el proceso a seguir dentro del mismo; así como la competencia material que le corresponde al Tribunal Fiscal de Justicia Fiscal y Administrativa, haciendo un estudio de la función jurisdiccional.

3.1 Los Tribunales de Jurisdicción Administrativa en México

3.1.1 La Función Jurisdiccional.

Antes de pasar al análisis de la función jurisdiccional que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se debe entrar a un breve análisis de lo que implica la función jurisdiccional.

Al respecto la función jurisdiccional es la manifestación del Estado que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de su órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial.

En otras palabras, la jurisdicción puede definirse como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho objetivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto²¹; función que corresponde a órganos específicos de carácter público, cuya potestad es derivada de las normas constitucionales, las cuales son la base de las instituciones gubernativas y forma de gobierno de la nación, por lo tanto, de la administración de justicia, y en general de cada país.

Así pues, la función jurisdiccional significa el ámbito de competencia²² de actuación de alguna autoridad; ámbito que puede cualificarse respecto al grado, cuantía, materia y territorio. Es en estos dos últimos especialmente, es donde entra el estudio de la función jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que encuentra su competencia material en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

²¹ DE PINA, Rafael. Derecho Procesal Civil. Porrúa, México 1990, Décimo Novena edición. p. 60

²² Aunque la competencia se considera como la medida de la jurisdicción. Ésta es el género y aquélla la especie. *Ibíd.* p. 61

Se hace referencia al grado cuando se habla de una primera o segunda instancia, no así el juicio de amparo que propiamente no es una instancia, sino un juicio federal de garantías de primer grado, que versa sobre leyes o actos de autoridad que se estimen ser violaciones directas a las garantías, más no violaciones dentro de un procedimiento; aunque también en materia federal, existen las instancias, pues la determinación de un Juez de Distrito en materia de amparo o de un Tribunal Unitario de Circuito, es recurrible mediante la revisión, que implica la segunda instancia federal, competente para el caso, un Tribunal Colegiado de Circuito, así como los juicios de amparo presentados por las partes en un juicio, contra las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que conoce de ellas, los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa.

En este orden de ideas, en los procesos civiles, penales o administrativos federales, la primera instancia la constituye un Juzgado de Distrito, y del recurso de apelación contra las resoluciones de éstos, conocerá un Tribunal Unitario, y contra los fallos de un Unitario y un Juez de Distrito, existe tanto el juicio de amparo del cual conocerá un Tribunal Colegiado de Circuito, como el recurso de revisión; y contra las sentencias definitivas de amparo directo de estos últimos, procede el recurso de revisión que conoce la Suprema Corte de justicia de la Nación, funcionando en Sala.

Por otra parte, cuando se habla de competencia por cuantía se refiere al valor que se pueda llegar a estimar un litigio; y aunque el derecho en lo general, al hablar del Poder Judicial, se establece a Juzgados de Paz y de Primera Instancia, en materia administrativa para el Tribunal Fiscal, la cuantía es diferente, así como la materia en que versan sus juicios.

Así entonces, la función jurisdiccional tiene por objeto aplicar el derecho y arreglar pacífica y justamente los conflictos de intereses de las partes, y aunque el derecho en general le atribuya dicha función al Poder Judicial,

doctrinalmente, la misma radica en la actividad desarrollada en el ámbito de competencia de alguna autoridad. Por lo tanto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene a su cargo la función jurisdiccional contencioso-administrativa, puesto que va a conocer tanto de los recursos contra las resoluciones definitivas de la Administración Pública, como de otro tipo de juicios, mismos que están establecidos en el artículo 14 de la Ley Orgánica del mismo Tribunal.

Ahora bien, la cualidad que caracteriza a la jurisdicción contenciosa, reside en ser substancialmente crítica y revisora, por lo que su actuación se limita a examinar las decisiones, acuerdos y actos administrativos por la administración pública, con el solo efecto de mantenerlos, revocarlos, anularlos o modificarlos, entendiéndose que su actuación es a petición de parte, ya sea de un particular que se vea afectado en sus intereses jurídicos o por parte de una autoridad.

3.1.2 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Anteriormente, se llamaba Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo, como se señaló en párrafos anteriores, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, cambió su nombre para quedar como se le conoce en la actualidad, el cual funciona como un órgano por medio del cual se obtendrá el control administrativo de las actuaciones de la autoridades administrativas.

El Tribunal tiene las siguientes características²³:

I. Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional; esto es, no obstante que las sentencias solamente

²³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, México 1988, p. 689.

las dicta un órgano jurisdiccional, se le encomienda esa función a un tribunal que pertenece al Poder Ejecutivo, esto es a un tribunal administrativo.

II. El Tribunal, como se mencionó anteriormente, está colocado en el marco del Poder Ejecutivo, el cual ha delegado dicha función al Tribunal, pero atribuyéndole la autonomía que necesita para emitir sus resoluciones, tal y como lo establece en su primero párrafo, el artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que a la letra señala: “Artículo 1.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

III. El Tribunal es un tribunal de derecho. Esto en atención a que existe un procedimiento judicial que se inicia con la presentación de la demanda que contendrá los hechos en que se funde la demanda, su contestación, si lo estimara el caso, al señalarse actos nuevos que se desconocen se procederá a la ampliación de la demanda, a la contestación de la ampliación de demanda y término para alegatos, así como la sentencia que se dicte, la cual deberá dictarse conforme a derecho, examinando cada uno de los hechos que sean motivo de la controversia.

IV. La competencia del Tribunal es limitada.

V. El Tribunal es un tribunal de justicia delegada no de justicia retenida

VI. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, carece de competencia para juzgar sobre la inconstitucionalidad de las leyes, en virtud de que esta facultad le corresponde al Poder Judicial Federal, mediante el juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito en sus diversas materias civil, penal, administrativa y laboral.

VII. La función que desarrolla el Tribunal es de naturaleza jurisdiccional, pero solamente tiene la facultad de declarar la nulidad o reconocer la legalidad de actos o procedimientos. Por lo tanto le corresponde la jurisdicción contenciosa de anulación.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal en estudio, se advierte que este se integra por:

“ARTÍCULO 2.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por:

I. La Sala Superior;

II. Las Salas Regionales, que podrán tener el carácter de Salas Especializadas;

III. La Junta de Gobierno y Administración.”²⁴

I. La Sala Superior: atento a lo dispuesto por el artículo 16 de su Ley orgánica, se integra de 13 magistrados de los cuales 11 ejercerán funciones jurisdiccionales, y 2 formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración, esta actuará en pleno o en dos Secciones.

El pleno esta, integrado por el Presidente del Tribunal y por diez Magistrados de Sala Superior, el cual entre sus facultades está la de expedir el Estatuto de Carrera.

Las Secciones por otro lado estarán integradas por cinco Magistrados de la Sala Superior.

²⁴ Artículo 2 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada del 6 de diciembre de 2007, en adelante LOTFJFA

II.- Las Salas Regionales, el artículo 31 de la Ley Orgánica anteriormente referida, establece que las Salas Regionales serán integradas por tres magistrados cada una, que para poder sesionar, se requiere de la presencia de los tres magistrados, pero para resolver basta con la mayoría de votos.

Por su parte el diverso numeral 32 de la misma ley, dispone que para efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a las cargas de trabajo y requerimientos de administración de justicia.

En efecto, los magistrados son designados por el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores o en su caso con la aprobación de la Comisión Permanente cuando haya recesos en la Cámara de Senadores.

Por lo tanto, no pueden ser removidos sin causa justificada ni realizarles alguna reducción a sus retribuciones en el lapso que dure su encargo que es de seis años contados a partir de la fecha de su designación, al término del cual pueden ser ratificados en su encargo por una sola vez por el mismo periodo de seis años.

También existen los magistrados supernumerarios, que son los que van a suplir las ausencias de los magistrados en las salas regionales y sustituyen a los magistrados de la sala superior, atento a lo que disponga la ley.

Ahora bien, en la ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte a todas luces que para ser Magistrado de dicho Tribunal se requiere lo subsecuente²⁵:

“ARTÍCULO 6.- Para ser Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se requiere lo siguiente:

- I. Ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad;
- II. Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- III. Ser mayor de treinta y cinco años de edad a la fecha del nombramiento;
- IV. Contar con notoria buena conducta;
- V. Ser licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos diez años antes del nombramiento, y
- VI. Contar como mínimo con ocho años de experiencia en materia fiscal o administrativa”

De la lectura que se realice al artículo antes citado, específicamente hablando de la fracción VI, podemos observar que este nos refiere que para ser Magistrado de dicho tribunal, entre uno de los requisitos está el de contar como mínimo con 8 años de experiencia en materia fiscal y administrativa, sin señalar en alguna parte que este deba obligarse a formar parte del sistema profesional de carrera jurisdiccional a que hace alusión el artículo 10 de la Ley de referencia.

3.1.3. COMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la encontramos determinada por los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica del propio Tribunal, mismos que a la letra señalan:

²⁵ Art. 6 LO TFJFA

“ARTÍCULO 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

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

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

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

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

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

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de

jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

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

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

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

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

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

XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

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

Párrafo reformado

XV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

XVI. 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 conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

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

“ARTÍCULO 15. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.”

De los artículos transcritos anteriormente, se advierte que el ámbito de competencia en cuestión de materia, es basto, sin embargo se deriva la competencia de este, en contra de las resoluciones definitivas que sean en materia fiscal y administrativa, en cuestión de multas, ingresos, negación o reducción de pago de prestaciones del fuero castrense, pensiones civiles, contratos de obras públicas, créditos por responsabilidades de los servidores públicos, etc. de ahí que se esté en presencia de un Tribunal especializado.

3.2. El Juicio Contencioso Administrativo.

Este tipo de juicio, constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, como se mencionó con antelación, y constituye una instancia mediante la que los gobernados o administrados pueden lograr defender sus derechos o sus intereses, cuando un acto de la autoridad afecte o vulnere sus derechos.

Contender; implica disputar, litigar, es una pugna de intereses, por lo que el término contencioso significa lo anterior; así lo contencioso, es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí.

Los autores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, concuerdan en que el procedimiento contencioso-administrativo “es el juicio seguido ante un juez competente sobre derechos o cosas que disputan entre sí las partes en pugna. En lo especial –continúan diciendo dichos autores– se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública”²⁶.

De lo anterior, se advierte que lo contencioso implica un litigio, una pugna de intereses, el cual se va a resolver ante una autoridad competente, que en este caso será un juez; ahora bien, para el presente trabajo, la autoridad competente, es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, encargado de resolver los conflictos que se susciten entre los gobernados y la Administración Pública.

Por otra parte, el ámbito de competencia del Tribunal, se establece al determinar y delimitar que los órganos del Poder Judicial, se encargarán de

²⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. et. al. Elementos de Derecho Administrativo segundo curso. Limusa, México 1996, p.188

resolver los conflictos que planteen los particulares, pero sin inmiscuirse en los asuntos administrativos o de la administración, los cuales le corresponderán al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tal y como se invoca en el artículo 49, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁷.

“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Lo anterior, a fin de evitar la duplicidad de funciones, sin embargo como se verá en el próximo capítulo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe incorporarse al Poder Judicial de la Federación, pues al ser un Tribunal especializado, bien podría integrarse como un juzgado especializado tal y como sucede con otras materias, esto a fin de lograr una justicia pronta y expedita en la resolución de los asuntos relativos a la materia.

3.2.1 Generalidades del juicio de nulidad.

Antes de pasar al estudio del juicio de nulidad, debemos hacer una diferencia entre lo que es el juicio de nulidad o de ilegitimidad o el juicio de plena jurisdicción, mismas que son materia del presente trabajo de investigación, las diferencias más notables son:

En el procedimiento de lo contencioso de plena jurisdicción:

²⁷ Art. 49 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- 1) Se alega la violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional.
- 2) Existen medios para hacer cumplir sus sentencias
- 3) El efecto de la sentencia es interpartes, es decir, esta solo produce efectos contra las autoridades señaladas como responsables.

Ahora bien, en el procedimiento de lo contencioso de simple anulación:

- 1) Se alega la violación de una ley.
- 2) No se cuentan con los medios necesarios para hacer cumplir sus sentencias.
- 3) La sentencia es general, erga omnes, es decir, ésta produce efectos no solo con las autoridades responsables, sino con las que incluso no fueron señaladas como partes.

Aunado a lo anterior, Emilio Margáin Manautou, en su obra Titulada “De lo Contencioso Administrativo de anulación o legitimidad”, al citar a Alfonso Cortina Gutiérrez señala que las diferencias esenciales entre un tribunal de anulación y un tribunal de plena jurisdicción, son:

“a) El primero, al nulificar un acto, no puede “dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictarlo”, en el segundo, no solo se limita a nulificar la resolución sino que está autorizado para “reglamentar las consecuencias de sus decisión”.

b) Ante el primero se impugna “una resolución ejecutoria”, por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del “exceso de poder”; ante el segundo aun cuando se pueda impugnar en algunos una

decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad....”

c) En el primero “las cuatro causas de nulidad son variantes de la legalidad (hoy son cinco); en el segundo “no sólo aspectos externos de la legalidad son materia del contencioso pleno. También los hechos individualizados de los que se pudiera derivar un juicio de ilicitud, son objeto del estudio del caso sometido a la plena jurisdicción”

d) En el primero el juicio es objetivo “porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley”; y en el segundo el juicio es subjetivo “en el que el acto reclama una ventaja personal”²⁸

De lo antes transcrito, se observa que en la plena jurisdicción se alega la violación de un derecho subjetivo o una garantía constitucional, y que principalmente en este tipo de procedimiento, el juzgador tendrá los medios necesarios para hacer cumplir sus sentencias, aunado a que puede darle instrucciones a la administración pública sobre el contenido de un nuevo acto, sin limitarse únicamente a nulificar el acto administrativo que haya emitido la autoridad demanda, tal como sucede en la actualidad, respecto de las resoluciones definitivas que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, cabe destacar que en el contencioso de plena jurisdicción el juzgador puede, ya sea pronunciar la anulación de una decisión administrativa, o en ciertos casos reformarla, e incluso, dictar una condenación pecuniaria contra la administración pública en caso de incumplimiento por parte de ésta; en cambio, en el procedimiento de simple anulación, el tribunal competente no tiene todas las facultades habituales que de una u otra forma se le otorgan a un

²⁸ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad. Edit. Porrúa, México, 1999, Octava Edición, pp. 4-5

juez, ya que solamente puede pronunciar la anulación del acto que se le ha sometido sin poder reformarlo, es decir, modificarlo, aun más no puede siquiera pronunciar una condena pecuniaria.

Margáin Manautou, al citar de Cortina Gutiérrez, afirma que el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa “es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros”.²⁹

En este orden de ideas, se considera que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal híbrido, en donde sus sentencias son de anulación con matices de plena jurisdicción, aun y cuando recoge algunas de las características de este último, pero que no le hacen perder la naturaleza de anulación que posee, obteniendo en algunas ocasiones la plena jurisdicción.

Una vez precisado lo anterior, se procederá a analizar el sentido con el cual emite sus sentencias el Tribunal aludido.

El artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contenciosos Administrativo, a la letra señala:

“Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51, de esta

²⁹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Op. Cit. p. 6.

Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una

resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo. En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia. La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley.”

Ya vistas las diferencias y las implicaciones jurídicas del juicio de nulidad y de plena jurisdicción, ahora se examinará las causales de anulación en nuestro sistema jurídico, mismas que se encuentran establecidas por el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra dice:

“ARTÍCULO 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III. Vicios del procedimiento siempre 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, en cuanto al fondo del asunto.

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

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, el Tribunal deberá analizarlos y si alguno de ellos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor.”

De lo anteriormente transcrito, se advierte que se considerará ilegal y por consecuencia, se declarará nula, cuando la autoridad que emita dicho acto, resulte incompetente, falta de cumplimiento de los requisitos de formalidad, fundamentación y motivación del acto reclamado, que obviamente contrariaría nuestra Constitución en sus artículos 14 y 16, por vicios dentro del procedimiento entre otros casos.

Ahora bien, los autores Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero, afirman que “la finalidad del contencioso–administrativo, fue instaurado para la protección de los derechos públicos *subjetivos*, pues para la procedencia del juicio es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante a *contrario sensu* de la fracción I del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación”; también afirman que “... el procedimiento en el contencioso de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso con todas sus etapas procedimentales: instrucción

y sentencia o juicio, dando oportunidad a los colitigantes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideren pertinentes. En este aspecto, el contencioso-administrativo regulado por el Código Fiscal de la Federación, tiene el carácter de subjetivo o de plena jurisdicción, pues el procedimiento instaurado está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal.”³⁰.

3.2.1.1 Demanda.

A la demanda, se le va a definir con diferentes concepciones³¹:

1.- Primer acto provocatorio de la función jurisdiccional que abre o inicia el proceso;

2.- Momento primario en que se ejerce una acción, siendo ésta la actividad concreta del particular frente a los órganos de administración, tribunales o jueces, mediante el cual, el pretensor acude a ellos procurando se le satisfagan sus pretensiones. Por lo tanto, la demanda es el primer acto de ejercicio de alguna acción.

Cabe mencionar, que en el Tribunal se puede presentar la demanda de dos maneras: juicio en la vía tradicional, por escrito ante la Sala Regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en línea.

En este caso, el demandante deberá manifestar la opción al momento de presentar la demanda y una vez que haya escogido dicha opción no podrá variarla, por lo que el juicio de instaurara en línea desde la etapa de instrucción hasta la sentencia respectiva.

³⁰ Op Cit. Elementos de Derecho Administrativo segundo curso. p . 192

³¹ GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. Editorial Harla, México 1999, p. 35

Según lo dispuesto por el artículo 8 de la ley de la materia, es improcedente el juicio ante el Tribunal en los siguientes casos:

“Artículo 8.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.

II. Que no le competa conocer a dicho Tribunal.

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

IV. Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.

Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

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

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

VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX. Contra reglamentos.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

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

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

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

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

No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

XVI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una ley fiscal o administrativa.

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.”

De lo arriba transcrito, se advierte que las causas de improcedencia del juicio serán aquellas que no reúnan los requisitos antes señalados, esto es, que no sea definitiva, que no sea nueva, que no sea declarada firme, que no cause agravio alguno al promovente, que no esté por escrito y que no se encuentre en el supuesto de la negativa ficta; además de que no sea competencia material del Tribunal, o sea que no reúna los requisitos del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; que no se expresen agravios en la demanda, esto con base en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece, que la demanda deberá indicar por separado los hechos que constituyan su demanda y la expresión de agravios en los que el demandante se funde para la formulación de su escrito de demanda, en caso de no ajustarse a esta norma, el magistrado desechará por improcedente la demanda.

Las partes en la demanda serán³²:

“Artículo 3.- 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.

³² Artículo 3, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en lo sucesivo LFPCA.

c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.

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

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

Por otra parte, se hace la distinción entre sentido formal y en sentido material.

En el primer caso, lo será el sujeto de la relación jurídica sustancial, es decir, el que se verá beneficiado o perjudicado por la sentencia correspondiente, o dicho en palabras de Cipriano Gómez Lara, la parte material es “... el sujeto del nexo material o de fondo que está por debajo o atrás del proceso, aquella persona a la cual el resultado del proceso, la probable sentencia, estará en posibilidad de afectarle su ámbito jurídico en forma particular y determinada. Esa afectación al ámbito o a la esfera jurídica de la parte material podrá consistir en una ampliación, en una restricción o en una mera medida de protección o conservación de dichos ámbitos o esfera jurídica”³³

Y, en el segundo caso, parte en sentido formal en donde será aquel sujeto “... que sin verse afectada concretamente y en forma particular su esfera

³³ GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. México, Ed. Oxford, p. 219

jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelve la controversia o conflicto, cuente con atribuciones, dadas por la ley, para impulsar la actividad procesal, con objeto de obtener la resolución jurisdiccional que vendrá a afectar la esfera jurídica de otras personas: las partes materiales”.³⁴

Cabe hacer mención, que las partes en el sentido material y formal, pueden establecerse en la misma persona, siendo este caso, cuando un sujeto actúa por propio derecho en un juicio. Por lo que, una persona incapaz de ejercicio de un derecho, será parte en sentido material, y sus representantes lo serán en sentido formal.

De igual manera debe mencionarse, que al igual que existe la división en las partes, material y formal, también sucede con la legitimación, la cual es la autorización legal a un sujeto de derecho para poder intervenir o actuar en un juicio, o acto jurídico; por lo que solamente estará legitimada la persona autorizada para intervenir en un determinado supuesto.

Ahora bien, en la legitimación, se encuentra la división de legitimación *ad causam* (legitimación en la causa) y legitimación *ad procesum* (legitimación procesal). La legitimación *ad causam*, es la vinculada con el sujeto material de un proceso, esto es en sí, la identidad de un actor, un demandado o un tercero, los cuales, como mencioné anteriormente, pueden actuar por propio derecho.

La legitimación *ad procesum*, consiste en la aptitud de las personas para intervenir en un proceso, y se le identifica con quien tiene el ejercicio de un derecho, que será la parte en sentido material o quien tiene la legitimación en la causa, dicho en otras palabras, serán los representantes del actor o demandado o tercero. Verbigracia, un niño, o un enajenado mental, tienen la legitimación *ad causam*, mientras que sus representantes tendrán la legitimación *ad procesum*; en el primer caso, será parte material y el segundo

³⁴ Ídem, p. 216

caso, será parte formal. De igual manera, la legitimación es activa o pasiva, la primera la tiene el actor y las segunda el demandado.

En este orden de ideas, como dije anteriormente, el demandante es el actor, o sea, quien promueve un juicio, en este caso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; dicho de otra manera, es el titular del derecho que se ejerce en el proceso, y obviamente no es el representante o apoderado, que éste es quien materialmente inicia el proceso, y claro que el actor debe acreditar que la sentencia definitiva lesiona sus intereses, vaya, debe probar los elementos constitutivos de su acción.

La regla anterior se aplica también a las autoridades administrativas, cuando son ellas quienes promueven un juicio ante el Tribunal, y a este juicio se le conoce como *juicio de lesividad*, e irrefutablemente, deben probar los elementos que constituyen su acción.

Para que el juicio de lesividad sea procedente, la resolución que favorezca al particular, debe ser declaratoria de derechos, y como su propio nombre lo indica, lesionar los intereses públicos o infringir un ordenamiento jurídico, para lo cual en ambos casos, la resolución debe provenir de una consulta realizada a una autoridad sobre una situación real y concreta y que además sea emitida por una autoridad competente. Sin estos dos requisitos, o faltando alguno de ellos, la resolución no tendrá el carácter de favorable a un particular, y en consecuencia; no se podrá iniciar el juicio de lesividad, por parte de alguna autoridad administrativa.

Por otro lado, el demandado es la persona contra la cual se inicia una demanda, y a la que se le exige por medio de la autoridad, la satisfacción de ciertas prestaciones; por otro lado, la parte demandada puede recaer en un particular, requiriéndose para éste caso, que acredite ser titular de los derechos que contiene la resolución administrativa que le es favorable; o bien la

autoridad, en términos del referido artículo 3 fracción II, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece que la autoridad demandada solo será la que haya dictado la resolución impugnada.

No será autoridad demandada, las que traten de ejecutar o ejecuten la resolución, ni tampoco la que haya tramitado el procedimiento impugnado.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será parte, en el juicio cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

Por último, existe un tercero el cual podrá ser parte en un juicio, siempre que tenga un derecho contrario a la pretensión del demandante, esto es, que el tercero estará a favor de lo que el demandado haga valer en sus excepciones y defensas, el cual podrá apersonarse dentro del término de cuarenta y cinco días siguientes al que se haya corrido traslado a la demandada, mediante un escrito que contendrá los requisitos de la contestación a la demanda, así como la justificación de su derecho para intervenir en juicio³⁵. A este tercero se la denomina “coadyuvante adhesivo”, porque coadyuvará con el demandado a que el Tribunal absuelva al demandado de las prestaciones del actor.

Ahora bien, la demanda que constituye el inicio de todo un proceso, atento a lo dispuesto por el artículo 13 y 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, deberá presentarse por escrito, ante la sala regional en cuya jurisdicción radique la autoridad que emitió la resolución que se impugna, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada; por lo que, si ésta fuese presentada transcurrido dicho término, se tendrá por extemporánea y se desechará de plano. En caso de que el demandante no resida en la población donde se encuentre la sede de la sala o si ésta se encuentra en el Distrito

³⁵ Artículo 18 de la LFPCA

Federal, se podrá enviar la demanda por correo certificado, con el respectivo acuse de recibo.

En caso de que la parte actora sea la autoridad, se presentará la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución que favorezca al particular, pero en tratándose de efectos de tracto sucesivo que produzca la resolución, se podrá demandar en cualquier época sin que transcurra en exceso de los cinco años del último efecto.

Por su parte, el artículo 14 del Código Fiscal de la Federación, señala los requisitos que debe contener la demanda, que son: 1) nombre y domicilio fiscal, o en su caso, domicilio para recibir notificaciones; 2) la resolución impugnada, que en este caso, aunque no lo mencione el código, será exhibida en original o copia certificada; 3) la autoridad o autoridades demandadas, o en su caso, nombre y domicilio del particular demandado; 4) los hechos que constituyan la demanda; 5) las pruebas que acrediten los hechos, y en caso de que sea la testimonial o pericial, deberá precisarse los puntos o hechos sobre los que versará dichas probanzas; 6) los conceptos de impugnación; y por último, 7) nombre y domicilio del tercero si existiere.

A falta de los requisitos señalados bajo los números 1), 2) y 6), el Tribunal desechará la demanda por improcedente; si faltaren los requisitos marcados con los números 3), 4), 5) y 7), se prevendrá al promovente para que dentro del término de cinco días subsane dichas omisiones, apercibido que en caso de no hacerlo así, se le tendrá por no interpuesta la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En atención a lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se podrá ampliar la demanda dentro de los veinte días siguientes contados a partir de aquél al que surta efectos la notificación del auto que tiene por contestada la demanda, cumpliendo con los

supuestos que indica el artículo citado, que son: 1) al impugnarse una negativa ficta; 2) contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación; 3) cuando se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor al momento de presentar la demanda; 4) cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

Obviamente se deberán exhibir sendas copias de traslado y de los documentos que prueben sus aseveraciones.

3.2.1.2 Admisión

La demanda se admitirá cuando no faltare ninguno de los requisitos que señala la ley, mencionados en el punto anterior, y se correrá traslado con las copias simples exhibidas al demandado, para que conteste dentro del término de cuarenta y cinco días contados a partir de aquél al en que surta efectos el emplazamiento; asimismo, el término para contestar la ampliación a la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del auto admisorio de la ampliación.

Ahora bien, al radicarse una demanda, el auto que le recaiga, puede dictarse en cuatro sentidos: admisorio, incompetencia, desechamiento o por no presentada la demanda; si se previene la demanda y no se desahoga la prevención, se tendrá por no presentada o desechada.

Una vez admitida la demanda, se ordenará el traslado correspondiente al demandado y se hará mención de la forma en que deba ser emplazado.

Por otra parte, cuando se ofrezca una prueba documental que no esté en poder de quien la ofrece, deberá acreditar haberlas solicitado a la autoridad que

las tenga por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda, así, el Tribunal al correr traslado a la autoridad, le podrá requerir exhiba los documentos que el actor ha señalado.

3.2.1.3 Contestación de la demanda

Como lo mencioné anteriormente, al dictarse auto admisorio, se ordena el emplazamiento al demandado o al tercero si existiere, corriéndose traslado con las copias simples debidamente selladas y cotejadas por el Tribunal, al recibir las copias de traslado, el demandado y/o el tercero, tienen dos plazos, uno para objetar la admisión de la demanda, que se suscita cuando es obscura, no se está frente a un acto definitivo, o no lleva la firma; y el otro plazo, es para contestarla.

El demandado al contestar la demanda dentro de cuarenta y cinco días, y en su caso, y en su la ampliación de contestación en el término de 20 días, deberá expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo; o bien, que demuestren que no ha nacido o que ha caducado el derecho en que el actor base su acción; deberá referirse concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, negándolos, afirmándolos, o ignorándolos por no ser hechos propios, o en su caso, exponiendo como ocurrieron según su criterio; también deberá expresar los argumentos mediante los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación; y por último, las pruebas que ofrezca que se relacionen con los hechos de su contestación.

Ahora bien, tal como el caso del actor, si el demandado ofrece las testimoniales o periciales, deberá precisar los hechos sobre los que versarán dichas probanzas y señalar nombre y domicilio del perito o testigos, para ser

notificados y citados a desahogar las pruebas a su cargo, en el entendido que de no hacerlo así, se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

De igual manera, el demandado deberá adjuntar a su contestación sendas copias de traslado y también para el tercero; el documento donde acredite su personería en su caso, si así lo ofrece, el cuestionario firmado por el demandado que deba contestar el perito, o si así lo ameritare la situación, la ampliación al cuestionario que ofreciere el actor; y las pruebas documentales que ofrezca.

Claro está; que también se puede ampliar la contestación a la demanda, reuniendo los requisitos que se encuentran en los artículos 19 al 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que son exactamente los mismos que para la contestación a la demanda y a su ampliación, esto es, que el demandado expresará los incidentes de previo y especial pronunciamiento, las consideraciones que impidan que se dicte resolución en cuanto al fondo del negocio, referirse a cada uno de los hechos de la demanda o ampliación, los argumentos que demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación y las pruebas que ofrezca.

De igual manera, deberá adjuntar copias del escrito y de los documentos que acompañe a ella, y en su caso, para el tercero; el documento con el que acredite la personalidad, tratándose de un particular que no actúe por propio derecho; cuestionario que deba desahogar el perito y en su caso, la ampliación del cuestionario ofrecido por el actor; y las pruebas documentales. Los documentos que se hayan exhibido en la contestación, no será necesario exhibirlos nuevamente en la ampliación de la contestación y de la contestación a la ampliación de demanda.

En otras palabras, las autoridades demandadas al contestar, deben ceñirse en ella a los siguientes puntos:

- 1.- Excepciones y defensas de previo y especial pronunciamiento;
- 2.- El sobreseimiento del juicio
- 3.- Contestar refiriéndose a todo y cada uno de los hechos en que el actor funde su demanda.
- 4.- Referirse a los fundamentos de derecho, sea rebatiéndolos o apoyando los fundamentos que la autoridad tomó como base para dictar la resolución que se impugna en la demanda.
- 5.- Desvirtuando las pruebas ofrecidas por el actor.
- 6.- Ofrecer las pruebas que considere acreditarán su contestación.

Ahora bien, cuando el demandado estime que la presentación de la demanda es extemporánea, cuando considere que no se ha acreditado la personalidad del representante del actor; o cuando afirme que la resolución impugnada no es definitiva, que no lesiona interés alguno, no cause agravio o perjuicio, no sea personal y concreto, o no conste por escrito excluyendo los casos de negativa ficta, o simplemente que la resolución no es nueva, podrá pedir el sobreseimiento del juicio.

3.2.1.4 Pruebas

La prueba es la forma que tienen las partes para acreditar el extremo de sus pretensiones, o acreditar sus excepciones y defensas.

En el juicio de nulidad, la carga de la prueba le corresponderá al actor, quien deberá presentar las que estime necesarias y que acrediten la ilegitimidad de la resolución cuya nulidad pedirá ante el Tribunal, salvo la carga de la prueba al actor en las cuestiones en controversia que versen sobre situaciones de puro derecho nacional, pues bastará la indicación o mención de la norma jurídica violada.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, el actor al negar lisa y llanamente los hechos que motivaron los actos o resoluciones que dicten las autoridades fiscales, se revierte la carga de la prueba, y ésta recaerá en la otra parte, a menos que la negativa del actor, implique la afirmación de otro hecho.

Esta fase probatoria, se encuentra establecida en los artículos 40 al 46 de la Ley de la materia.

El artículo 40 menciona, que el Tribunal admitirá toda clase de pruebas, con excepción de la confesional a cargo de las autoridades mediante absolución de posiciones, y la de petición de informes, salvo que dichos informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. Las supervenientes podrán ofrecerse antes de dictarse sentencia, a lo cual, el magistrado instructor, dará vista con ellas a la contraria para que dentro del término de cinco días manifieste lo que a su derecho corresponda.

De igual manera, el magistrado podrá acordar se exhiba cualquier documento que tenga relación con el juicio, o para ordenar la práctica de alguna diligencia.

Cuando se haya ofrecido la pericial, se ordenará su preparación, para lo cual, dentro del plazo de diez días presentarán a sus peritos los cuales deberán acreditar y reunir los requisitos correspondientes, acepten el cargo conferido, protestando su legal desempeño, bajo el apercibimiento de no reunir los requisitos, no aceptar el cargo, o no desempeñarlo legalmente, solamente se considerará el peritaje de la parte que así lo hiciere.

Los peritos tienen un plazo de quince días para rendir sus dictámenes, y solamente se considerarán los rendidos dentro del plazo estipulado. Ahora bien, únicamente por una sola vez y con causa justificada, se podrá pedir al

magistrado la sustitución del perito, pero debe hacerse antes de que venza el plazo de quince días, pero al momento de que el magistrado tenga por aceptado al perito y le conceda el plazo de quince días para rendir su dictamen, la parte que pidió la sustitución, no podrá volver a pedir la sustitución.

En caso de la prueba testimonial, se requerirá a la oferente para que presente personalmente a sus testigos y al manifestar, no poderlos presentar personalmente, el magistrado los citará para que el día y hora designados para el efecto, se presenten a desahogar dicha probanza. De dicho desahogo, se asentará en un acta pormenorizada y las preguntas serán formuladas por el magistrado o por las partes, pero sólo se considerarán legales aquellas que tengan relación directa con los hechos en controversia o su fin sea la aclaración de cualquier respuesta; las autoridades podrán rendir testimonio por escrito, y obviamente mediante oficio.

Si algún testigo radica fuera de la sede de la Sala, se le pedirá desahogue mediante exhorto, pudiendo repreguntar el magistrado o juez exhortado; éstos podrán ser miembros del Poder Judicial Federal o de algún tribunal administrativo federal.

La valoración de las pruebas se hará conforme a lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual indica que la confesión expresa de las partes hará prueba plena, así como las presunciones legales que no admitan prueba en contrario. Y de igual manera, harán prueba plena los hechos legalmente afirmados por una autoridad en documento público, y si en éste contienen declaraciones hechas por particulares, dichos documentos solamente probarán que ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; sin que ello implique la verdad de lo declarado o manifestado. Y los actos de las autoridades administrativas, se tendrán como legalmente afirmados los que consten en las actas respectivas.

Tratándose de las testimoniales y periciales, la valoración de éstas quedarán sujetas exclusivamente a la apreciación prudente de la Sala.

Ahora bien, cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, su valoración se hará atento a lo dispuesto por el artículo 210 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Asimismo, en un arbitrio propio de la Sala, el cual será fundado razonadamente en la parte de la sentencia que lo contenga, el Tribunal, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto por el mencionado artículo 46, en los casos que la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio por el hecho del enlace de las pruebas rendidas y las presunciones formadas.

3.2.1.5 Cierre de instrucción y alegatos.

Al no existir más pruebas pendientes por desahogar, quedará cerrada la dilación probatoria y el magistrado hará saber a las partes que tienen el derecho para expresar agravios por escrito, para lo cual cuentan con un término común de cinco días, transcurrido dicho término, habiéndolos expresado o no quedara cerrada la etapa de instrucción; y sin necesidad de previo acuerdo, se turnarán los autos a la vista del magistrado instructor, a fin de dictar la sentencia definitiva que en derecho corresponda.

Los alegatos son razonamientos encaminados a fortalecer el valor de las propias pruebas ofrecidas por cada parte, y obviamente a desvirtuar las presentadas por la parte contraria, alegatos que podrán ser tomados en consideración por la Sala al momento de dictarse la sentencia correspondiente al haberse presentado en tiempo; y la omisión de presentar alegatos, o de no

ser tomados en consideración por la Sala, no causa afectación alguna a ninguna de las partes, puesto que los alegatos son un razonamiento resumido del juicio, y obviamente la repetición de los conceptos de nulidad.

3.3. La sentencia.-

Una vez que se ha llevado a cabo la etapa de instrucción dentro del juicio de nulidad que se interpone ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que han transcurrido los cinco días para la formulación de alegatos, a que se refiere el artículo 47 de la Ley de la materia, y se está en posibilidad de declarar cerrada la instrucción, el proceso encuentra su conclusión natural en el pronunciamiento de la sentencia definitiva, la cual en materia fiscal constituye un medio excepcional de extinción de la obligación fiscal.

Ésta integra el punto más relevante del acto jurisdiccional, con ella no sólo se refleja la actuación de las partes en el proceso, sino que se soluciona el conflicto jurídico que constituyó la controversia, y por tanto, es el acto más importante en todo un sistema de impartición de justicia.

En el derecho común la sentencia es “el acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y por el que se decide la causa o punto sometido a su conocimiento, contenida en un documento escrito”³⁶; ésta es el último acto jurisdiccional de una instancia por el que el Tribunal emite una resolución formal vinculativa para las partes, dirimiendo así, los problemas adjetivos como sustantivos por ellas controvertidos, creando situaciones jurídicas que afectan, positiva o negativamente, tanto para el demandante como para el demandado.

³⁶ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. Los medios de Impugnación en Materia Administrativa. Porrúa, Primera Edición, México 1997, p. 529

La sentencia es en sí misma una operación de carácter crítico, y con ella, el juzgador elige entre las pretensiones de las partes la solución que le parece ajustada a derecho.

Ésta en *strictu sensu* se puede apreciar desde dos puntos de vista, en primer término como el acto más importante del juzgador en virtud de que pone fin al proceso; y en segundo lugar, como un documento en el cual se consigna la resolución judicial.

La Magistrada Silvia Lavín Hernández señala que:

“Se ha considerado que la sentencia, en la materia administrativa y fiscal, como acto jurisdiccional de la Sala, será y es el resultado del análisis de las cuestiones controvertidas en el juicio contencioso administrativo y para ello la Sala a fin de resolver sobre la incertidumbre del derecho requiere de una mayor penetración del sentido de la norma aplicable, de un cuidadoso examen de los hechos del caso en controversia, así como de un profundo análisis de las repercusiones que la resolución judicial puede ocasionar a los principios y elementos del sistema jurídico mexicano y a las disposiciones previstas en los tratados internacionales de que México sea parte”.³⁷

Ahora bien, tanto en la doctrina como en otras disposiciones, se han realizado dos tipos de distinción en grado de las sentencias, una en donde la sentencia definitiva se refiere como aquella que está conferida al imperio o a la autoridad de la sentencia que decide el fondo del asunto, pero que admite

³⁷ Publicación editada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, correspondiente a la XI Reunión Nacional de Magistrados. Conmemoración del Sexagésimo Sexto Aniversario de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal. Agosto 2002, p. 327

medios de impugnación, y la otra como la sentencia firme que adquiere el carácter de cosa juzgada.

Previendo con ello la oportunidad en tiempo, la forma y modo en que deben cumplirse y ejecutarse las mismas, para que las partes contendientes dentro del juicio y sobre todo la autoridad demandada tenga oportunidad de prepararse para los efectos y alcances de las sentencias que han causado estado.

En las sentencias, el juzgador en la mayoría de los casos tiene que precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deberá cumplir la sentencia, pues en los alcances y efectos de una sentencia, podrá advertirse la forma en que deba cumplirse ésta, dando así un cumplimiento completo y exhaustivo por parte de la autoridad demandada responsable. Sin embargo, para que una sentencia goce de su autoridad e imperio, debe ser clara, contundente y sin dar a lugar a confusión con interpretaciones legalistas, por lo que será necesario que el juzgador ejerza de manera adecuada sus atribuciones mediante una interpretación razonable, pues de no hacerse así, dicha autoridad quedará paralizada en el ejercicio de sus funciones y no tendrá la libertad de decidir la forma, modo y tiempos de cómo podrá cumplir la misma.

Al elaborarse la sentencia, el juzgador debe observar principios fundamentales suficientemente explorados por la doctrina como, son su motivación, fundamentación, congruencia y exhaustividad, los cuales implican que lo contenido en la sentencia debe apoyarse de manera expresa en los hechos que se tuvieron en consideración para emitirse; el señalamiento e interpretación de las normas jurídicas aplicables en la solución del conflicto; en resolver de acuerdo a lo solicitado y probado; que exista identidad entre lo resuelto y lo controvertido; que se decidan todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate, y por tanto, de pronunciarse sobre todas y cada una de las cuestiones planteadas.

Conforme a lo señalado por el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las sentencias se pronuncian por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se da el cierre de instrucción en el juicio, para lo cual, el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo, dentro de los cuarenta y cinco días al cierre de la instrucción, haciéndose la aclaración, que para el caso de que se diera alguna de las causas previstas por el artículo 9 de la ley de referencia, no hay necesidad de que se haya cerrado la etapa de instrucción.

3.3.1 FUNDAMENTACIÓN DE LA SENTENCIA

El artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que las sentencias que emita el Tribunal, se fundaran en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios, debiéndose examinar primero aquéllos conceptos de impugnación que den lugar a una nulidad lisa y llana, debiéndose indicar para el caso de que se declare la nulidad de la resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios del procedimiento, la forma en que se afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución, que son los vicios y defectos procedimentales a que se refiere el artículo 14 Constitucional.

Ahora bien, las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, podrán reconocer la validez del acto impugnado, declarar la nulidad lisa y llana o la nulidad para efectos debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo

reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.³⁸

Aunado a lo anterior es de mencionarse que cuando en la sentencia se modifique la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Por otro lado, tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

También puede declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, cesando los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. L

Asimismo, podrá reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar a la autoridad responsable al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, este deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

³⁸ Artículo 52 LFPCA

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado.

El ejercicio de dicho derecho debe tramitarse vía incidental.

Una vez que se ha dictado la sentencia esta quedará firme cuando, no se admita en su contra recurso o juicio; cuando no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido impugnada, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.³⁹

³⁹ Artículo 53 LFPCA

CAPÍTULO IV.
**INTEGRACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, AL PODER JUCIAL
DE LA FEDERACIÓN.**

Una vez analizado el sentido de como se dictan los fallos en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nos concentraremos en la importancia que tienen los juzgadores al momento de dictaminar dichas sentencias.

La importancia radica en que si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Tribunal especializado en materia fiscal y administrativa, se esperaría que las sentencias que este emite son realizadas por el personal que acredita tener los conocimientos necesarios para impartir la justicia que les ha sido encomendada.

Sin embargo, hoy en día algunos de los Magistrados que han sido nombrados como Titulares de las Salas Regionales, no acreditan contar con el nivel profesional y la experiencia necesaria que debe tener el juzgador para dictar los fallos correspondientes, pues como veremos en líneas posteriores, normalmente éstos Magistrados son nombrados por el Presidente de la República, de forma arbitraria y caprichosa.

Para ello, el artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala que el Tribunal contará con un sistema profesional de carrera jurisdiccional, basado en los principios de eficiencia, capacidad y experiencia de los servidores públicos.

Este sistema comprenderá a los siguientes funcionarios públicos:

A) Secretario General de Acuerdos;

- B) Secretarios adjuntos de Acuerdos de las Secciones;
- C) Secretarios de Acuerdos de Sala Superior;
- D) Secretarios de Acuerdos de Sala Regional;
- E) Actuarios;
- F) Oficiales Jurisdiccionales.

En efecto, de los servidores públicos antes señalados podemos advertir que este sistema, no incluye a los Magistrados que forman parte de la estructura orgánica del referido Tribunal, es por ello que en el presente trabajo de investigación, se propone que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se integre al Poder Judicial de la Federación, con el fin de que los Magistrados de dicho Tribunal, cumplan con los requisitos de especialización que debe tener todo juzgador, toda vez que la impartición de la justicia al ser una de las tareas más delicadas, debe ser desempeñada por los mejores hombres de toda sociedad civilista y progresista.

Por ende, tal y como se realiza la impartición de justicia en el Poder Judicial, es que se esperaría que debiera funcionar en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, situación que no sucede así, pues la falta de cultura cívica, política y hasta económica, ha provocado que en muchas ocasiones los Magistrados que son nombrados por el Presidente de la República como titulares de dicho Tribunal, se caractericen por ser servidores públicos que no cumplen con los requisitos que debe tener cual juzgador competente que representa a la sociedad, convirtiéndose así en personas descalificadas para ostentar dicho puesto, pues en vez de beneficiar los intereses de los que se someten a su juicio jurídico, en muchas ocasiones se ha sabido que son sobornados de alguna manera para que el sentido con el que salen las sentencias que emiten, sean declaradas nulas, verbigracia, cuando se determina un crédito en materia fiscal por millones de pesos, aunque se advierta la legalidad de la resolución, buscan la manera de que una validez se convierta en nulidad lisa y llana.

Por tanto, dicho nombramiento lejos de generar confianza, más bien genera desconfianza, pues su designación se transforma en una designación subjetiva y aberrante, lo que ha propiciado una pésima impartición de justicia, pues en realidad quienes terminan dictado los fallos correspondientes, no es el colegiado de magistrados que integran la Sala de conocimiento, si no los propios Secretarios de Acuerdo.

De ahí, que resulte necesario que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se integre al Poder Judicial, para que el nombramiento de sus Magistrados y demás servidores públicos, sean sometidos a las mismas exigencias que tienen los servidores públicos que pertenecen al Poder Judicial, a través de la carrera judicial, ello con el fin de evitar las constantes arbitrariedades que se viven a diario al momento de dictar los Magistrados los fallos correspondientes.

En efecto, para llegar a esa determinación es necesario analizar las diferencias que tiene la carrera judicial frente al sistema profesional de carrera jurisdiccional, que se lleva a cabo en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.1 DE LA CARRERA JUDICIAL

La expresión de la carrera judicial se encuentra conformada por los vocablos: carrera y judicial, entendiéndose por “carrera”, el camino o curso que sigue uno de sus accionantes, y “judicial”, perteneciente a juicio, es decir, a la impartición de la justicia o la judicatura.

De ahí, que se le llame carrera judicial, pues se refiere al camino o curso por el que se rigen los que imparten justicia.

Existen diferentes conceptos referentes a que debe entenderse por carrera judicial.

La definición podemos abordarla como “conjunto de grados o escalas que el aspirante debe satisfacer en forma democrática dentro de los perfiles que las disposiciones orgánicas del Poder Judicial de la Federación o locales designan, para formar parte de ella o en su caso ascender dentro de dicho poderes”⁴⁰.

Por otro lado, Angélica María Sierra Puente, citando a Hector Fix-Zamudio indica:

“En los órdenes jurídicos actuales, es cada vez más común encontrar un conjunto específico de garantías en favor de los juzgadores que atienden a su selección, nombramiento, adscripción, remuneración, responsabilidad y estabilidad primordialmente”⁴¹

Asimismo, Cipriano Gómez Lara, señala:

“...solo puede hablarse de la existencia de una genuina carrera judicial, ahí donde se den sin lugar a dudas y en forma plena, los dos extremos siguientes: a) los sistemas institucionales de selección, designación y ascenso de la judicatura; b) diversas garantías que deben otorgarse al juzgador. Si falta o es insuficiente alguno de los dos

⁴⁰ LABORDE VEGA, Luis Alberto. Complemento de la enseñanza del Derecho. [en línea], <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/745/10.pdf>, [citado 2/05/2011]

⁴¹ SIERRA PUENTE, Angélica María. Por una reforma constitucional, para crear la carrera judicial de secretarios, actuarios y oficiales judiciales del Poder Judicial del fuero Federal. [en línea], <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/7/cle/cle7.pdf>, [citado 2/05/2011]

extremos anteriores, no podrá hablarse propiamente de la existencia de carrera judicial”⁴²

a) Sistemas Institucionales de designación

Como es sabido, cualquier sistema institucional de designación, debe estar fundado sobre bases objetivas de selección de los candidatos que van ocupar los diferentes puestos que hay en el Poder Judicial, misma que puede establecerse por exámenes de concursos de oposición, teniendo como jurados calificadores a miembros de mayor jerarquía del propio Poder Judicial, y con la participación de las barras y colegios de abogados. Esto con el fin de garantizar que se tenga acceso a la judicatura los mejores candidatos, sin que impere el subjetivismo caprichoso al que se acostumbra cuando se designa a un juez o magistrado como miembro del Poder Judicial.

b) Garantías del Juzgador.- Estas deben otorgárseles a los titulares de los órganos jurisdiccionales, tanto las económicas, como las sociales, y hasta las de autonomía e independencia al cargo, esto con el fin de que no sean tentados a la corrupción, para ello deben contar con remuneraciones decorosas que les permitan, en forma desahogada, el desempeño de la delicada función que realizan, ya que de esta manera pueden desempeñarlo mejor y con mayor dignidad. Por tanto, una vez que han sido cubiertas las necesidades económicas y sociales a dichos funcionarios, ello les permitirá la posibilidad de desempeñar de forma más autónoma el cargo que realiza.

Ello es así, pues al saberse que es merecedor por su propio esfuerzo del cargo que ostenta, y que está bien remunerado y protegido, indudablemente tendrá un menor riesgo de estar expuesto a las presiones, influencias, recomendaciones o consignas, y así se evitara un posible soborno.

⁴² GÓMEZ LARA, Cipriano. *Carrera Judicial, consejos de la Judicatura y escuelas Judiciales*. [en línea], <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1624/10.pdf>, [citado 4/05/2011]

Ahora bien, Cipriano Gómez Lara, señala que esta figura se utiliza por primera vez cuando:

“En este siglo XX, con motivo del Primer Congreso Jurídico Nacional, se alzó la voz del licenciado Indalecio Sánchez Gavito, proponiendo desde esa época, año 1921, la creación de la carrera judicial afirmando ya entonces lo siguiente: “Mi proposición en concreto es esta: Creación de la carrera judicial para que de ella salgan los funcionarios de la administración de justicia y ocupen los puestos vacantes, por derecho propio y sin intervención de ningún poder”⁴³

Sin embargo, fue hasta el 31 de diciembre de 1994, con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, al párrafo 7 del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se mencionó, por primera vez el concepto de la carrera judicial al indicar:

“La Ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”

Es por ello que en la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, emitida por la Cámara de Senadores el 18 de abril de 1995, se justificó la existencia de ella señalando⁴⁴:

⁴³ GÓMEZ LARA, Cipriano. Carrera Judicial, consejos de la Judicatura y escuelas Judiciales. [en línea], <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1624/10.pdf>. [citado 4/05/2011]

⁴⁴ Camara de Senadores, Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación México D.F., 18 de abril de 1995

“Adicionalmente, y a fin de garantizar la adecuada calificación y el profesionalismo de las personas que deben llevar a cabo la función jurisdiccional, la reforma constitucional también previó la creación de la Carrera Judicial como medio para garantizar, por una parte, la independencia del juzgador no sólo frente al poder político sino frente a los tribunales de alzada o revisión y, por otra parte, que la función jurisdiccional sea ejercida con profesionalismo y excelencia por personas que tengan, además, una auténtica vocación de servicio en esta importante tarea.

Para lograr los objetivos mencionados se confirieron competencias al Consejo de la Judicatura Federal para cuidar que se apliquen los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad profesionalismo e independencia que regirán la carrera judicial. En adelante, los miembros del Poder Judicial de la Federación habrán de ser designados tomando en cuenta los merecimientos que demuestran en los concursos de oposición que se celebren.

(...)

La forma en la que la presente iniciativa de ley se refiere a estas materias garantiza la distinción entre órganos jurisdiccionales y administrativos, aumenta la eficacia en el Poder Judicial de la Federación crea un sistema de carrera judicial que permita la permanencia y desarrollo de sus miembros y establece un completo sistema para conocer

de las faltas e imponer las sanciones que correspondan a los servidores que incumplan con obligaciones

(...)

De la Carrera Judicial.

(...)

En esa virtud, la iniciativa sienta las bases legales para establecer un mecanismo innovador, adicional a lo ya existente, conforme al cual, el Consejo de la Judicatura podrá crear, al interior de cada categoría, un sistema de estímulos económicos basado en elementos tales como el desempeño profesional, el grado académico, la antigüedad en la función judicial y la disponibilidad para ejercer esta última en lugares y condiciones particularmente difíciles.

Para el ingreso a la carrera judicial en las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se regulan los procedimientos de oposición libre y concurso interno de oposición. Cada una de estas modalidades se plantean con base en sólidas razones. Así, el sistema de concurso de oposición libre garantiza la selección de juzgadores mejor preparados, con independencia en sus decisiones, y proporciona una necesaria apertura a fin de posibilitar que se integren destacados abogados del foro o de la academia, evitando la formación de un cuerpo cerrado.

Respecto del concurso interno de oposición, se garantiza

que únicamente podrán participar los jueces de distrito los secretarios de la Suprema Corte de Justicia, de tribunal de circuito y juzgado de distrito, con lo cual se estimula y fomenta de una manera decidida una verdadera carrera para todo el personal del Poder Judicial de la Federación.

Para los citados concursos de oposición, esta iniciativa propone que sean llevados a cabo en dos etapas. La primera se iniciará con la publicación de la convocatoria, cuyas disposiciones relativas establecen los requisitos para lograr que esta tenga la difusión a nivel nacional que permita a los aspirantes de todo el territorio de la República participar, en igualdad de condiciones y se limita a la: resolución de un cuestionario, de manera que sólo podrán pasar a la siguiente un número de aspirantes determinado por el número de vacantes existentes y que en todo caso serán quienes hayan obtenido las calificaciones más altas. Esta limitación obedece al hecho de que al ser los concursos de carácter nacional, podría existir el riesgo de sobrecargar al jurado y forzarlo a examinar a personas que no hayan logrado acreditar una adecuada preparación. La segunda etapa consistirá en la resolución de los casos prácticos que se asignen a los aspirantes y en la realización de un examen oral y público que practique un jurado integrado por un miembro del Consejo de la Judicatura y, dependiendo de las categorías que se concursan por un magistrado de circuito o juez de distrito y por un representante del Instituto de la Judicatura. La presencia de un jurado de carácter colegiado que incorpore a miembros de las categorías para las cuales se concursa con características que

sumadas a todo un procedimiento de oposición constituyen un elemento democrático que supera las decisiones verticales.

(...)

La iniciativa posibilita que cualquier persona interesada en ingresar como secretario o actuario en las categorías señaladas, una vez acreditada su aptitud pueda ser considerado para ocupar dichos cargos. De esta manera, la iniciativa establece un mayor rigor en la selección de los titulares de los órganos jurisdiccionales y de las personas que deban apoyarlos en sus funciones, pero guarda un adecuado equilibrio entre la facultad constitucional de los titulares para designar a su personal y la necesidad de que al hacerlo se garantice la excelencia profesional de sus secretarios y actuarios.

Para la determinación de las adscripciones y readscripciones de magistrados y jueces, se establecen diversos elementos que deberán ser tomados en consideración por el Consejo de la Judicatura Federal, tales como la calificación obtenida en el concurso de oposición, si es la primera adscripción, los cursos que haya realizado en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad y desempeño en el Poder Judicial de la Federación, la experiencia profesional y el grado académico, imitando así su discrecionalidad y proporcionando mayores elementos de objetividad en este tipo de decisiones.

Por lo que toca a la ratificación en el nombramiento de magistrados de circuito y jueces de distrito a que se refiere el primer párrafo del artículo 97 de la Constitución, el Consejo de la Judicatura Federal deberá tomar en consideración el desempeño tenido en su función, el resultado de las visitas de inspección; las quejas que se hubiesen presentado en su contra los cursos realizados en Instituto de la Judicatura el no haber sido sancionado por falta grave con motivo de una queja administrativa y los demás que el Consejo determine mediante acuerdos generales publicados con seis meses de anticipación a la fecha de ratificación.

(...)

En la iniciativa se propone también un sistema de escalafón para los empleados del Poder Judicial de la Federación, el cual deberá ser reglamentado por los Plenos de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal bajo los criterios generales que ellos mismos establezcan. Lo anterior pretende igualar las oportunidades de ascenso para dichos empleados y eliminar prácticas nocivas de ascenso basadas en favoritismos.”

De la exposición de motivos arriba transcrita, vemos que el Legislador a fin de garantizar la adecuada calificación y profesionalismo de las personas que deben llevar a cabo la función jurisdiccional, previó la creación de la Carrera Judicial, ésta como un medio para garantizar la independencia del juzgador frente al poder político, y frente a los tribunales de alzada o revisión.

Esta además se crea con mira a que la función jurisdiccional sea ejercida con profesionalismo y excelencia por personas que no solo cuenten con estas dos características, sino que además tengan la vocación de servicio en la tarea de juzgar.

Aunado a lo anterior, en ella se instituyó un conjunto de reglas, procedimientos y categorías para el establecimiento y desarrollo de una auténtica carrera judicial y se regularon los requisitos y procedimientos para el ingreso y promoción en las categorías de magistrado de circuito, juez de distrito, secretario de tribunal de circuito, secretario de juzgado de distrito, actuario de tribunal de circuito y actuario de juzgado de distrito.

Como se ve la iniciativa propone un sistema de escalafón para los empleados del Poder Judicial de la Federación, el cual deberá ser reglamentado por los Plenos de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal bajo los criterios generales que ellos mismos establezcan. Ello con la intención de igualar las oportunidades de ascenso para dichos empleados y eliminar prácticas nocivas de ascenso basadas en favoritismos

Esta exposición de motivos presentada por la Cámara de Senadores, fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, con lo que ahora conocemos como Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, el artículo 105, de la citada de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, recoge lo siguiente:

“Artículo 105. El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente Título, la cual se regirá por los

principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso”

A su vez, en el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se menciona que la carrera judicial está integrada de acuerdo a las siguientes categorías:

- a) Magistrados de circuito;
- b) Juez de distrito;
- c) Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- d) Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- e) Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro o Secretarios de Estudio y Cuenta e Instructores de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- f) Secretario de Acuerdos de Sala;
- g) Subsecretario de Acuerdos de Sala;
- h) Secretario de Tribunal de Circuito o Secretario de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- i) Secretario de Juzgado de Distrito; y
- j) Actuario del Poder Judicial de la Federación.

De las categorías arriba señaladas se destaca que deben incorporarse a la carrera judicial desde los Actuarios hasta los Magistrados de Circuito.

Sin embargo, para ascender tanto a la categoría de magistrado, como a la de juez, el artículo 112, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación menciona que deberán someterse dichos servidores públicos a un concurso interno de oposición y oposición libre.

Para ello el artículo 113 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, refiere:

“Artículo 113.

(...)

En los concursos internos de oposición para la plaza de magistrados de circuito, **únicamente podrán participar los jueces de distrito y los Magistrados de Salas Regionales del Tribunal Electoral**, y para los concursos de plaza de juez de distrito, quienes se encuentren en las categorías señaladas en las fracciones III a IX del artículo 110 de esta ley.”

Como se lee, la ley es muy clara al establecer que para ser Magistrados de Circuito, se necesita haber sido antes Juez de Distrito y para ser Juez de Distrito, hay que ubicarse dentro de las restantes categorías antes mencionadas, de ahí la importancia de la creación de la carrera judicial, pues tal y como se infiere de la ley, no pueden ser nombrados los Magistrados de Circuito por designación arbitraria y caprichosa, tal y como sucede en algunas dependencias, verbigracia: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, los concursos de oposición libre e internos de oposición para el ingreso a las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se sujetarán al siguiente procedimiento⁴⁵:

El Consejo de la Judicatura Federal debe emitir una convocatoria que será publicada una vez en el Diario Oficial de la Federación y dos veces en uno de los diarios de mayor circulación nacional, este con un intervalo de cinco días

⁴⁵ Artículo 114 LOPJ

hábiles entre cada publicación, misma en la que se deberá especificar si el concurso se trata de oposición libre o de concurso interno de oposición.

En la convocatoria debe señalarse las categorías y número de vacantes sujetas a concurso, así como el lugar, día y hora en que se llevarán a cabo los exámenes, el plazo, el lugar de inscripción y demás elementos que se estimen necesarios.

Una vez que los aspirantes que se hayan inscrito, deben resolver por escrito un cuestionario cuyo contenido versará sobre materias que se relacionen con la función de la plaza para la que se concursa y solo aprobarán esta etapa las cinco personas que hayan obtenido mayor calificación.

Cabe destacar, que los cuestionarios y casos prácticos que se les aplicaran a los aspirantes serán elaborados por un comité integrado por un miembro del Consejo de la Judicatura Federal, en específico por: 1) magistrado de circuito o un juez de distrito, dependiendo de la categoría para la cual se concursa, y 2) por un miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura.

Estos posteriormente resolverán los casos prácticos que se les asignen mediante la redacción de las respectivas sentencias, y posteriormente se procederá a la realización del examen oral y público, que practique el jurado al que se refiere el artículo 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mediante las preguntas e interpelaciones que realicen sus miembros sobre toda clase de cuestiones relativas a la función de magistrado de circuito o juez de distrito, según corresponda. La calificación final se determinará con el promedio de los puntos que cada miembro del jurado le asigne al sustentante.

Aunado a lo anterior, el jurado también tomará en consideración los cursos que haya realizado el sustentante en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad en el Poder Judicial de la Federación, el desempeño, el grado académico y los cursos de actualización y especialización que haya acreditado, en términos del reglamento que dicte el Consejo de la Judicatura Federal.

Y una vez concluidos los exámenes orales, se levantará un acta final y el presidente del jurado declarará quiénes son los concursantes que hubieren resultado vencedores y el medio de selección utilizado, e informará de inmediato al Consejo de la Judicatura Federal para que realice los nombramientos respectivos y los publique en el Semanario Judicial de la Federación.

4.2 Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional

Como vemos, el proceso de selección para poder ser aspirantes a Magistrados de Circuito dentro del Poder Judicial, implica una selección detallada.

Sin embargo, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, éste proceso no se lleva a cabo, pues contrario a ello, ésta especialización sólo se limita para los siguientes servidores:

- A) Secretario General de Acuerdos;
- B) Secretarios adjuntos de Acuerdos de las Secciones;
- C) Secretarios de Acuerdos de Sala Superior;
- D) Secretarios de Acuerdos de Sala Regional;
- E) Actuarios; y
- F) Oficiales Jurisdiccionales.

A este sistema de profesionalización, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo llama Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, el cual está establecido en el artículo 10 de la citada Ley, mismo que indica a la letra.

“ARTÍCULO 10.- El Tribunal contará con un sistema profesional de carrera jurisdiccional, basado en los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, el cual comprenderá a los servidores públicos a que se refieren las fracciones VI a IX del artículo 3 de esta Ley.

El sistema abarcará las fases de ingreso, promoción, permanencia y retiro de dichos servidores públicos, de manera que se procure la excelencia por medio de concursos y evaluaciones periódicas, y de acuerdo con los procedimientos y criterios establecidos en el Estatuto correspondiente.

Con base en lo previsto en este artículo, el Tribunal establecerá y regulará, mediante disposiciones generales, el sistema de carrera de los servidores públicos previstos en las fracciones XI y XIII del artículo 3 de esta Ley”

De lo arriba citado, se observa que el Tribunal cuenta supuestamente con un sistema profesional de carrera jurisdiccional, el cual está basado en tres principios: 1) Eficiencia; 2) Capacidad; y 3) Experiencia.

Sin embargo, el sistema profesional de carrera jurisdiccional que establece el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no puede asemejarse ni en lo más mínimo a lo que se conoce como el Servicio Profesional de Carrera, pues si bien pareciera que retoma varias de los conceptos establecidos por dicho sistema, también lo es, que éste se rige por la

lo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En efecto, el desarrollo de la carrera administrativa, nace como un fenómeno paralelo a la formación del estado, pues en la medida en que éste crece, se ensanchan sus deberes y con ello la administración pública, generándose así un crecimiento cuantitativo así como cualitativo, de ahí que gracias a la implementación de la carrera Judicial en la Administración Pública, es que hoy en día se deben acreditar varios cursos para poder ser un buen contendiente y tener un puesto dentro de la Administración Pública

Debido a ese crecimiento, es que surge la idea de crear el servicio profesional de carrera, pues en ese incesante crecimiento, la administración pública sufrió un caos en el despacho de asuntos que tenía a su cargo, bajo la arbitrariedad absoluta de los funcionarios que la conformaban, por lo que con el fin de darle orden, estabilidad y continuidad, se creó la figura del Servicio Profesional de Carrera.

La Secretaría de la Función pública en su página de internet señala:

“El Sistema de *Servicio Profesional de Carrera* es una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos, fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traducirá en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Este Sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la Administración Pública Federal a través del mérito y la

igualdad de oportunidades; en un marco de transparencia y legalidad.”⁴⁶

Como leemos, el sistema profesional de carrera busca la profesionalización de los servidores públicos, fomentando la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que va ocasionar que se de un mejor servicio a los ciudadanos.

Este Sistema comprende a los puestos de Enlace a Director General, incluyendo los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, y se otorgará el nombramiento de Servidor Público de Carrera a aquella persona que resulte ganador de un concurso de selección, o bien a los servidores públicos de libre designación que se encuentren ocupando puestos del Sistema, mediante alguno de los siguientes procedimientos:

- Concluir su proceso de certificación de ingreso, con base en las reglas vigentes al momento en que lo iniciaron.
- Acreditar el resultado satisfactorio en por lo menos una evaluación anual de desempeño, así como la aprobación de las evaluaciones en desarrollo administrativo y calidad.

De esta guisa, vemos que el Servicio Profesional de carrera busca especializar y mejorar a los servidores públicos a través de diferentes procesos de evaluación que exigen a dichos trabajadores a ser mejor día con día.

⁴⁶Secretaría de la Función Pública. [en línea] <http://www.spc.gob.mx/> [citado el 06/05/2011]

En base a esto, es que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al ser parte de la Administración Pública, debería regirse por el Servicio Profesional de Carrera y no por su propio Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, como se establece en su propia Ley Orgánica, pues conforme al organigrama que se anexa al final de esta investigación como anexo 1, es lógico que se esperaría que se rigiera por el referido Servicio Profesional de Carrera, sin embargo no sucede así, ya que el Órgano encargado de establecer los estatutos por los que se regirá el Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, es la Junta de Gobierno, la cual cuenta con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Entre las facultades que tiene la Junta de Gobierno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, están las siguientes:

“ARTÍCULO 41.- Son facultades de la Junta de Gobierno y Administración, las siguientes:

(...)

III. Realizar la evaluación interna de los servidores públicos que les requiera el Pleno, para los efectos del artículo 18, fracción V, de esta Ley. La evaluación se basará en los elementos objetivos y datos estadísticos sobre el desempeño del cargo, de conformidad con las disposiciones aplicables;

(...)

VIII. Proponer al Pleno, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, el Estatuto de la Carrera previsto en el párrafo segundo del artículo 10, que contendrá:

a) Los criterios de selección para el ingreso al Tribunal en alguno de los puestos comprendidos en la carrera jurisdiccional;

b) Los requisitos que deberán satisfacerse para la permanencia y promoción en los cargos, y

c) Las reglas sobre disciplina y un sistema de estímulos a los servidores públicos jurisdiccionales.

IX. Expedir las normas de carrera para los servidores públicos a que se refiere el párrafo tercero del artículo 10;

X. Autorizar los programas permanentes de capacitación, especialización y actualización en las materias competencia del Tribunal para los servidores públicos previstos en el artículo 3 de esta Ley, que elabore el Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa;
(...)

XXIII. Evaluar el funcionamiento de las áreas administrativas, de informática, del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa y del área de publicaciones del Tribunal, a fin de constatar la adecuada prestación de sus servicios;

De lo arriba transcrito, podemos ver que entre las facultades que tiene la Junta de Gobierno está de la expedir los estatutos que deben regir la manera en que se profesionalizara al personal que deba ser contratado en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo, del análisis que se realice a la normatividad que rige al Tribunal, se podrá advertir que no existe publicado hasta la fecha, ningún estatuto que establezca la manera en que se regirá dicho Sistema, lo que nos lleva a cuestionarnos si realmente el sistema que pretende instaurar la Junta de Gobierno es

suficiente como para dar confiabilidad a los gobernados respecto de los Magistrados que son nombrados para resolver los asuntos encomendados a su justicia.

Por otro lado, el artículo 53 de la Ley Orgánica del TFJFA, nos señala que el Tribunal Contará con un Centro de Estudios Superiores en Materia de Derecho Fiscal y Administrativo, el cual será dirigido por un Director General, que será nombrado por el Pleno a Propuesta del Presidente y tendrá las siguientes atribuciones:

“Artículo 53.

...

I. Promover la investigación jurídica en materia fiscal y administrativa;

II. Convocar a congresos y seminarios a Magistrados y servidores públicos de la carrera jurisdiccional del Tribunal, así como a asociaciones profesionales representativas e instituciones de educación superior, a fin de promover el estudio del derecho fiscal y administrativo, evaluar la impartición de justicia fiscal y administrativa y proponer las medidas pertinentes para mejorarla, y

III. Dirigir la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y proponer, compilar, editar y distribuir el material impreso que el Tribunal determine para divulgarlo entre las dependencias y entidades, las instituciones de educación superior, las agrupaciones profesionales y el público en general para el mejor

conocimiento de los temas de índole fiscal y administrativa.

IV. Las demás que establezcan otras disposiciones jurídicas.

El Centro, coordinará, promoverá e impartirá cursos de estudios superiores en materia de derecho fiscal y administrativo, de conformidad con el reconocimiento de validez oficial que le otorguen las autoridades competentes.”

Sin embargo, conforme a lo establecido en el artículo que nos precede, y de lo escrito en líneas anteriores podemos ver que aunque en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece la manera en que los servidores públicos que pertenecen al Tribunal deberán especializarse en la materia sobre la cual juzguen, en realidad nos percatamos que dicho sistema en nada se asemeja a la Carrera Judicial que se lleva a cabo en el Poder Judicial , y que independientemente de que este está basado en los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, éste sistema no cumple con la exigibilidad establecida en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Es por ello que la forma en que pudiera obligarse a los Magistrados que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a que se profesionalicen, se especialicen y acrediten tener los conocimientos bastos que debe tener todo juzgador, es a través de la carrera judicial que se lleva a cabo en el Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior es fundamental, pues sólo a través del Consejo de la Judicatura se logrará que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sean objeto de un examen valorativo y no de preferencias personales o motivos políticos internos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En efecto, esto tal y como sucede actualmente en la selección del personal que se integra al Tribunal de referencia, donde para entrar incluso a uno de los más bajos escalafones no toman en consideración ni siquiera el sistema profesional de carrera jurisdiccional a que hace alusión la ley, pues se sabe que ninguno de los alumnos externos que han sido egresados del famoso curso de especialización en justicia administrativa, y cuyas calificaciones son sobresalientes, le ha sido permitido siquiera participar, en los supuestos exámenes que se realizan para ostentar algún puesto dentro del referido Tribunal.

Para el caso concreto, el reglamento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece:

“Artículo 53.- Los concursos que se realicen para el ingreso y promoción dentro de los Sistemas de Carrera del Tribunal, a que se refiere el artículo anterior, deberán divulgarse, amplia y oportunamente, a través de convocatorias que contengan cuando menos:

- I. Objeto, lugar, fecha y sede de los eventos;
- II. Naturaleza del proceso, si es abierto, restringido, interno, externo, o con cualquiera otra característica que se determine;
- III. Requisitos que deben reunir los participantes;
- IV. Plazos y medios para la divulgación de los resultados, y
- V. Cualquiera otra condición o elemento que contribuya a garantizar la imparcialidad, objetividad y transparencia de los procesos.

Las evaluaciones periódicas de los servidores públicos se basaran en los elementos objetivos y datos estadísticos sobre el desempeño del cargo, así como en los criterios cuantitativos y cualitativos que determine la Junta.”

El artículo antes citado, señala entonces que los concursos que se realicen para el ingreso y promoción dentro de los Sistemas de Carrera del Tribunal, deberán divulgarse a través de las convocatorias que publique el Tribunal, pero en la práctica esto no sucede así, pues como lo hemos venido señalando, el Presidente de la República hasta la fecha se ha convertido en un personaje que pareciera ser omnipotente, con facultades de decidir unilateralmente a quien se le deja la Magistratura y a quien se le eleva a esa función, y sin informar en muchas ocasiones a la propia Sala Superior de su decisión.

Por ello, es importante que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se incorpore al Poder Judicial de la Federación, pues a través de ella se evitará que un ciudadano que está propuesto para ser magistrado y que no cumple con los requisitos de conocimiento que se deben tener como para ascender a la Magistratura, sea nombrado como tal, pues en muchas ocasiones sólo basta con que conozca el Magistrado Presidente, o bien que tenga buena relación, para que sea nombrado, sin tener que acreditar todos los requisitos que en su caso se establecen en la Ley orgánica de Poder Judicial de la Federación para siquiera tener el puesto de Juez, o bien, a Magistrado de Circuito.

CONCLUSIONES

1.- La impartición de justicia requiere de hombres y mujeres dotados de una vocación y entrega absoluta, de profundos conocimientos, y de una rectitud moral y fuerza que les permita al juzgador tener esas cualidades para dotar a sus semejantes de la estabilidad y paz social que busca el Estado Moderno.

2.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal autónomo, y de plena jurisdicción, sin embargo se pone en tela de juicio las sentencias que emiten algunos Magistrados adscritos a dicho Tribunal, toda vez que no cuentan con los conocimientos especializados para dictaminar los fallos que tienen a su cargo.

3.- El Tribunal cuenta con un Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, basado supuestamente en la eficiencia, capacidad y experiencia, para profesionalizar y especializar a su personal.

4.- La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo obliga a formar parte del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional a los siguientes servidores públicos A) Secretario General de Acuerdos; B) Secretarios adjuntos de Acuerdos de las Secciones; C) Secretarios de Acuerdos de Sala Superior; D) Secretarios de Acuerdos de Sala Regional; E) Actuarios; y F) Oficiales Jurisdiccionales. Sin embargo en estas categorías no se incluye a los Magistrados adscritos al referido Tribunal, con lo que se continúa con la arbitrariedad de nombramientos realizados por el Presidente de la República.

5.- La Carrera Judicial ocupa un lugar primordial entre los programas de modernización del Estado Moderno, el cual busca una mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales, por lo tanto, a través de ella es como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ofrecerá

a la sociedad mejores servicios para acceder a una mejor impartición de la justicia de manera pronta y expedita, y sobre todo confiable.

6.-Resulta imperiosa la necesidad de integrar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al Poder Judicial, mediante la Carrera Judicial, con el fin de asegurarse que los Titulares de las Salas regionales y Superior, cumplan con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, para que sus nombramientos no sean designados de forma caprichosa, lo que ocasionara que se de una mejor impartición de justicia, al contar con los conocimientos especializados que debe tener todo juzgador.

PROPUESTA PARA INCORPORAR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

A fin de justificar la introducción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se propone lo siguiente:

Como sabemos, el principio de división de poderes, es una institución política que ha estado presente desde el surgimiento del Estado constitucional, su importancia radica en que se considera como un mecanismo fundamental para proteger las libertades individuales que caracterizan al Estado constituyente.

En toda organización jurídico política como lo es el Estado, si los poderes no se encuentran divididos, las libertades peligran, y sin éstas no es posible hablar de la existencia de un Estado Constitucional de Derecho, por ello es que en nuestro Sistema Jurídico se consideran dos bases mínimas sobre las que éste se sustenta: a) la protección de los derechos fundamentales y, b) la separación de los poderes, columnas vertebrales del Estado constitucional.

En efecto, la función jurisdiccional no sólo es practicada por los órganos judiciales formalmente considerados en el artículo 94 de nuestra Ley Fundamental, habida cuenta que es susceptible de ejercitarse por órganos que son administrativos o legislativos.

En este sentido, se pudiera pensar que no hay o existe algún fundamento substancial que impulse o motive la propuesta que hoy se presenta, sin embargo, el propósito fundamental que se persigue en ésta propuesta es que el Poder Judicial de la Federación, sea la instancia competente para juzgar las controversias que se susciten por actos de la Administración Pública.

En efecto, al incluir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al Poder Judicial, los Magistrados que son seleccionados de forma aleatoria y caprichosa por el Presidente, se someterán a los estatutos por los cuales se rige la carrera judicial, lo que nos dará mejor certeza de aquellos quiénes tienen la función de juzgar, son personas con capacidades necesarias y especializadas como para juzgar en materia administrativa

Por ende, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe formar parte del propio Poder Judicial, y ser sustituido por un tribunal especializado o juzgado federal de lo contencioso administrativo, con autoridades competentes para dirimir los conflictos en la materia.

Esto con el fin de romper definitivamente con los lazos que de hecho atan a las autoridades jurisdiccionales administrativas y que, aunque se diga que se trata de organismos autónomos frente al Poder Ejecutivo Federal o Local, ésta circunstancia no es categórica puesto que, debido a los diversos factores de poder que intervienen en su constitución, en general, no les es posible juzgar con plena independencia ni actuar con total autonomía al haber sido nombrados por aquel a quién están juzgando, por más que sea el Poder Legislativo quien finalmente designe o ratifique el nombramiento.

En ese sentido se requiere lograr que la autoridad sea completamente imparcial a través de jueces, que no dependan del Poder Ejecutivo, ello a fin de evitar que el sistema funcione como Juez y Parte.

Por tanto, si el Poder Judicial, en el marco de la división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional, es el encargado de la impartición de la justicia en toda su extensión, incluyendo el ámbito contencioso administrativo.

Jurídicamente, no existe justificación para la existencia de una diversidad de tribunales encargados de impartir justicia, y sobre todo ajenos al Poder

Judicial, pues desde su origen, la División de Poderes encomienda al Poder Judicial la impartición de justicia.

Por ello, y con la finalidad de hacer factible lo planteado, se propone reformar los artículos 94, 97, y 116 de la Constitución General de la República, para incorporar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de la estructura del Poder Judicial, ya que es un órgano jurisdiccional que imparte justicia, del cual se conserva su naturaleza autonómica, pero formando parte de la estructura del Poder Judicial Federal, y estableciéndose de igual forma en todo el articulado propuesto su integración, nombramiento, facultades y atribuciones de los mismos, adicionándose en tal sentido los artículos 95 Bis, 99 Bis, 99 Ter, y 99 Quáter.

La incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación es una muestra clara de la discusión sobre el principio de la unidad jurisdiccional.

Es conveniente restablecer la unidad formal de la jurisdicción y darle mayor peso institucional al Poder Judicial de la Federación, para que subsistan fuera de su ámbito y dentro de la administración pública.

Asimismo, resulta necesario hacer una distinción entre la unidad de la jurisdicción y la especialización. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, lo que no significa que se trate de un tribunal especial prohibido por la Constitución, por ser órganos jurisdiccionales por comisión; es decir, para un fin determinado. El principio de unidad no impide la existencia de la jurisdicción especializada. La complejidad de la organización social y, consecuentemente, del ordenamiento jurídico, hace imposible que todos los magistrados o jueces tengan una preparación general que les permita indistintamente juzgar cualquier tipo de litigio. En los procesos contenciosos-administrativos, y en la materia

fiscal, se hizo evidente esta distinción, y la materia electoral no es excepción por su alto grado de especialización y por las particularidades de la propia materia. Sin embargo, la proliferación de tribunales en el ámbito del Poder Ejecutivo no es adecuada para los efectos de fortalecimiento e independencia del Poder Judicial de la Federación, por lo que la unidad de la jurisdicción es un anhelo altamente deseable.

Al igual, otros tribunales independientes del Poder Judicial, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este debe integrarse a la estructura del Poder Judicial; su incorporación al esquema del Poder Judicial garantizará la unificación de la actividad jurisdiccional puesto que actualmente nos encontramos ante la necesidad de impulsar el equilibrio entre los poderes del Estado, por lo que es importante fortalecer en su gestión y funciones al Poder Judicial, tanto a nivel federal como estatal.

Por lo anteriormente expuesto, me permito establecer la siguiente propuesta:

Reformar el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“ARTÍCULO 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en juzgados de distrito y en el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

(...)

Incluir el artículo 95-Bis, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señale:

“Artículo 95 BIS.-Los Magistrados de Circuito del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.”

Adicionar el artículo 99-BIS, para quedar como sigue:

“ARTÍCULO 99-BIS.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano autónomo, especializado del Poder Judicial Federal, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, le corresponde dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como las demás que determine la ley de la materia.

El Tribunal se integra por una Sala Superior, Salas Regionales y la Junta de Gobierno y Administración.

El Presidente del Tribunal será electo por el Pleno de la Sala Superior en la primera sesión del año siguiente a aquel en que concluya el periodo del Presidente en funciones. Durará en su cargo tres años y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato siguiente.

Los Magistrados de la Sala Superior serán nombrados por un periodo de quince años improrrogables.

Los Magistrados de la Sala Regional y los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional serán nombrados por un periodo de diez años. Serán elegibles los Magistrados de Sala Superior cuyos nombramientos cubran el periodo antes señalado.

Para ser Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se requiere lo siguiente:

- I. Ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad;
- II. Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- III. Ser mayor de treinta y cinco años de edad a la fecha del nombramiento;
- IV. Contar con notoria buena conducta;
- V. Ser Licenciado en Derecho con título registrado, expedido cuando menos diez años antes del nombramiento, y
- VI. Contar como mínimo con ocho años de experiencia en materia fiscal o administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos siguientes:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije la 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;

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

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

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

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y

Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

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

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

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

XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

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

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

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

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

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

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

ARTÍCULO 99 TER. La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compondrá de trece Magistrados especialmente nombrados para integrarla, de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración, durante los periodos que señala esta Ley.

La Sala Superior del Tribunal actuará en Pleno o en dos Secciones. Los dos Magistrados de Sala Superior que formen parte de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, no integrarán el Pleno ni las Secciones por el tiempo que dure su encargo en dicha Junta, salvo en los casos previstos en la ley orgánica del tribunal.

Las Secciones estarán integradas por cinco Magistrados de Sala Superior, adscritos a cada una de ellas por el Pleno.

El Presidente del Tribunal no integrará Sección, salvo cuando sea requerido para integrarla ante la falta de quórum, en cuyo caso presidirá las sesiones, o cuando la Sección se encuentre imposibilitada para elegir su Presidente, en cuyo caso el Presidente del Tribunal fungirá provisionalmente como Presidente de la Sección, hasta que se logre la elección.

ARTÍCULO 99 QUÁTER. El Pleno estará integrado por el Presidente del Tribunal y por diez Magistrados de Sala Superior. Son facultades del Pleno, las siguientes:

I. Elegir de entre los Magistrados de Sala Superior al Presidente del Tribunal;

II. Aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal en el que se deberán incluir entre otros aspectos, las regiones, sede y número de Salas Regionales, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior o de las Salas Regionales y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción;

III. Aprobar y someter a consideración del Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal, previa evaluación del Consejo de la Judicatura;

V. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones;

VI. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos;

VII. Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;

VIII. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, incluidos aquéllos que sean de competencia especial de las Secciones;

IX. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente del Tribunal para

poner en estado de resolución un juicio competencia del Pleno, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por éste, así como resolver la aclaración de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;

X. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;

XI. Resolver sobre las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal y respecto a los Magistrados de Sala Regional designar de entre los Secretarios a quienes deban sustituirlos;

XII. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Magistrados del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por el Consejo de la Judicatura, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y someter a la consideración del Presidente de la República la destitución de un Magistrado, en los términos del artículo 7 de esta Ley;

Las que se funden en un Tratado o Acuerdo Internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos Tratados o Acuerdos, y Las demás que establezcan las leyes.”

Por tanto, al establecerse en el artículo 94 que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con ello se ve obligado dicho Tribunal a someterse al procedimiento establecido en el Título Sexto y Séptimo de la Ley Orgánica del

Poder Judicial, para así evitar nombramientos caprichosos y arbitrarios dentro del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, se dotará de confiabilidad a los gobernados y quienes ostentan ingresar a un puesto al referido Tribunal, para que se animen a concursar con el temor fundado de que no serán rechazados por lo menos por preferencias personales por parte del Presidente de la República, y demás Servidores Públicos, involucrados en dicho procedimiento.

Es de señalarse que con la incorporación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al Poder Judicial de la Federación, no se pretende lograr que a este Tribunal se le otorgue las facultades establecidas en el artículo 133 constitucional, pues la facultad queda delegada únicamente a los Juzgado

Es importante aclarar que al integrarse el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al Poder Judicial de la Federación, este continuara con las mismas facultades establecidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, resolviendo solo cuestiones de legalidad ello en base a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dejando la revisión de sus sentencias a los Tribunales Colegiados de Circuito, vía juicio de amparo o recurso de revisión.

Por lo que este continuará siendo un órgano jurisdiccional de control de legalidad.

Por último nos queda señalar que para el caso de que resultare imposible incluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal, dentro del Poder Judicial de la Federación, se propone en todo caso, desaparecer el Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para entonces reformar dicha ley instaurando

los lineamientos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que hace a la Carrera Judicial, a fin de garantizar a los gobernados que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contaran con la adecuada calificación y el profesionalismo para juzgar conforme a derecho corresponda.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, México 1998.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Derecho Procesal Administrativo, Cárdenas Editor y Distribuidor, primera edición, México 2001.

DE PINA, Rafael. Derecho Procesal Civil. Porrúa, México 1990, Décimo Novena edición.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, L. y LUCERO ESPINOSA, M., Elementos de Derecho Administrativo segundo curso. Limusa, México 1996.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. Editorial Harla, México 1999.

LÓPEZ RIOS, Pedro. La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano. Primera Edición, Universidad de Guanajuato, México, 1995.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ente el Tribunal Fiscal de la Federación”. Sexta edición aumentada. Porrúa. México, 2000.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de ilegitimidad. Octava Edición, editorial Porrúa, México 1999.

MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Nacional, México, 1980.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto, Los medios de impugnación en materia administrativo, Porrúa, Cuarta Edición, México.

SERRA ROJA, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, México 1988, Tomo II.

SERRA ROJA, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, México 1994, Tomo I.

CIBERGRAFÍA

GÓMEZ LARA, Cipriano. Carrera Judicial, consejos de la Judicatura y escuelas Judiciales. [en línea], <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1624/10.pdf>

LABORDE VEGA, Luis Alberto, Complemento de la enseñanza del Derecho, [en línea], <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/745/10.pdf>

SIERRA PUENTE, Angélica María, Por una reforma constitucional, para crear la carrera judicial de secretarios, actuarios y oficiales judiciales del Poder Judicial del fuero Federal, [en línea], <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/7/cle/cle7.pdf>

Secretaría de la Función Pública. [en línea], <http://www.spc.gob.mx/>

HEMEROGRAFÍA

Publicación editada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, correspondiente a la XI Reunión Nacional de Magistrados, Conmemoración del Sexagésimo Sexto Aniversario de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, Agosto 2002.

Publicación editada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, correspondiente a la XII Reunión Nacional de Magistrados, Permanencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el Poder Federal. 2003.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

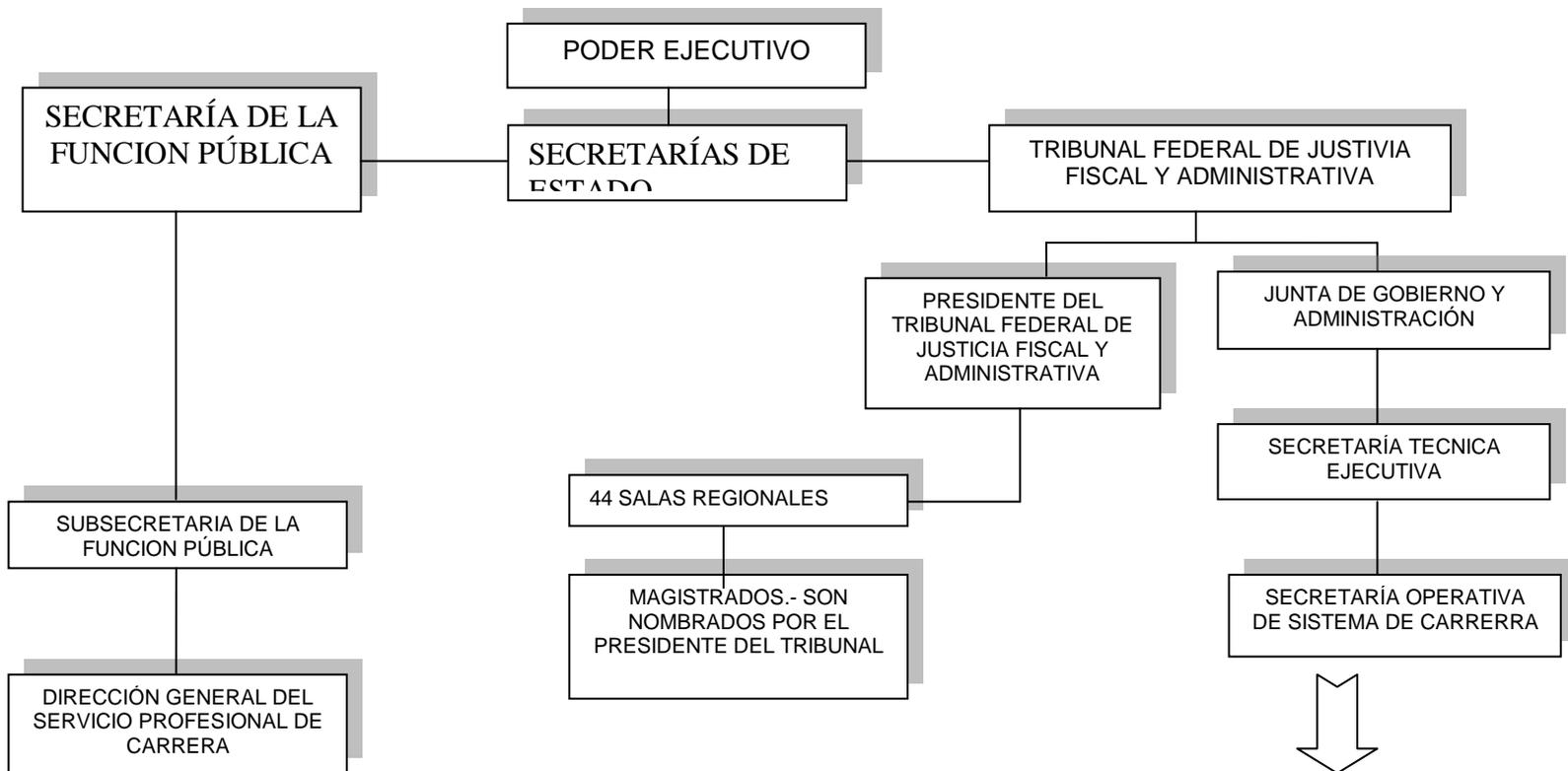
Ley Orgánica del Poder Judicial

Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,
México D.F., 18 de abril de 1995.

ANEXO 1

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO

UBICACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA



- Secretario General de Acuerdos;
- Secretarios adjuntos de Acuerdos de las Secciones;
- Secretarios de Acuerdos de Sala Superior;
- Secretarios de Acuerdos de Sala Regional;
- Actuarios;
- Oficiales Jurisdiccionales.

❖ ANEXO 2
❖ INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

